

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'APPLICATION
DE
LA LOI DU 14 JUILLET 1905

SUR L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS
INFIRMES ET INCURABLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 13 juin 1911, à 1 heure 1/2

PAR

L. PAUL HENRY

Lauréat de l'Institut
Membre de la commission centrale d'assistance
aux vieillards, infirmes et incurables

Président : M. JAY, professeur.

Suffragants : } MM. DESCHAMPS, professeur.
 GIDE, professeur.



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

42, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'APPLICATION
DE
LA LOI DU 14 JUILLET 1905

SUR L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS
INFIRMES ET INCURABLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 13 juin 1911, à 1 heure 1/2

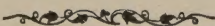
PAR

L. PAUL HENRY

Lauréat de l'Institut
Membre de la commission centrale d'assistance
aux vieillards, infirmes et incurables

Président : M. JAY, professeur.

*Suffragants : } MM. DESCHAMPS, professeur.
 GIDE, professeur.*



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1911

L'APPLICATION DE LA LOI DU 14 JUILLET 1905

SUR

L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS

INFIRMES ET INCURABLES

INTRODUCTION

De toutes les réformes sociales entreprises par la III^e République, aucune ne présente sans doute un intérêt comparable à celui de la législation instituant un service d'assistance en faveur des vieillards, des infirmes et des incurables.

Certes, à de nombreuses reprises déjà, le législateur est venu en aide à certaines catégories de malheureux. Successivement, les aliénés, les enfants et enfin les malades ont été appelés à bénéficier de la protection des lois ou de secours pécuniaires, mais en édictant les règles de ces diverses natures d'assistance, le Parlement ne paraît pas avoir eu pour guide l'intérêt exclusif des assistés.

La loi du 30 juin 1838 peut, à bon droit, être considérée comme destinée à sauvegarder la sécurité publique tout

autant qu'à secourir les malheureux aliénés. Les deux lois des 27 et 28 juin 1904 semblent avoir eu, en partie, pour objet de recueillir des orphelins, d'empêcher que des mères incapables d'élever elles-mêmes leurs enfants n'en viennent à souhaiter leur disparition ou enfin d'éloigner des adolescents des exemples pernicieux qu'ils pourraient recevoir dans leur famille. Mais dans toutes ces hypothèses, la société obéit à un égoïsme peut-être inconscient. Grâce à la protection de la loi, elle peut espérer que l'enfant, dont l'existence ou la moralité sera ainsi protégée, devienne un agent de la prospérité nationale. Les deux régimes, institués en faveur des aliénés et des enfants assistés, sont d'ailleurs inspirés si directement par les intérêts de la société, que seuls, les représentants de cette dernière décident si le bénéfice de l'assistance doit être octroyé ou même imposé aux intéressés et que ceux-ci ne peuvent que s'incliner devant les décisions prises à leur égard.

Les caractères de l'assistance médicale gratuite, tels qu'ils ont été déterminés par la loi du 15 juillet 1893, sont déjà quelque peu différents. La société tire encore, la première, profit de son application puisque grâce à une meilleure hygiène générale, le développement des épidémies peut être enrayé, en outre, les malades mieux soignés reprennent plus promptement leurs occupations et contribuent de nouveau à l'activité économique du pays. Les intéressés, cependant, ne paraissent pas toujours apprécier à leur valeur les avantages de la loi de 1893 et le profit éventuel, qu'ils peuvent en obtenir, ne leur semble pas suffisant pour les engager à rem-

plir les formalités nécessaires pour être inscrits sur la liste des assistés. Mais, à la différence des deux précédentes lois, le bénéfice de l'assistance médicale gratuite constitue un véritable droit pour les individus sans ressources, qu'ils peuvent faire valoir, devant une juridiction spéciale, instituée dans chaque canton, si le conseil municipal de la commune de leur domicile a refusé de faire figurer leur nom parmi la liste des ayants droit.

La loi d'assistance médicale est loin d'ailleurs d'être appliquée d'une façon générale et uniforme en France. Tandis que certains départements ont déferé au vote du législateur, d'autres, notamment ceux possédant des bureaux de bienfaisance ou des hospices assez riches pour venir, grâce à leurs propres ressources, au secours des malades, ont négligé de mettre en vigueur tout ou partie des dispositions de la loi de 1893.

En instituant, le 14 juillet 1905, un service d'assistance en faveur des vieillards, des infirmes et des incurables, le législateur a pris l'initiative d'une œuvre, dont le caractère et la portée dépassent singulièrement l'importance des mesures sociales précédemment énumérées.

La société en assumant le soin de pourvoir aux besoins de cette triple catégorie de malheureux n'a été guidée que par des sentiments altruistes, dégagés de toute arrière-pensée égoïste. Les secours, ainsi accordés, sont fournis dans le seul intérêt des assistés, sans que la collectivité puisse en espérer le moindre avantage, direct ou indirect. Quel profit un pays prétendrait-il réaliser, en prolongeant, grâce à quel-

ques prestations matérielles, les jours d'hommes qu'une infirmité ou les années rendent incapables de tout travail. Leur disparition ne provoquerait pas, en effet, la moindre diminution des forces vives de la nation.

Une deuxième caractéristique de la loi du 14 juillet 1905 est l'étendue de son application.

Les intéressés, qui négligeaient souvent de faire valoir leurs droits, lorsqu'ils ne pouvaient, comme d'après le régime de l'assistance médicale gratuite, prétendre qu'à des secours éventuels et temporaires ne manquèrent pas de s'en prévaloir pour obtenir des allocations permanentes. Cette espérance devait même provoquer nécessairement un afflux de demandes plus ou moins légitimes.

Aussi, sous la pression des intérêts individuels, la loi de 1905 a-t-elle été promptement appliquée dans toute la France, entraînant des charges financières plus lourdes que celles prévues par le législateur. En présence de ce résultat, l'existence de graves et nombreux abus a même été redoutée.

Certes, il serait téméraire de prétendre que la loi du 14 juillet 1905 n'ait jamais reçu une application erronée. Il y a eu des fraudes volontaires de la part des intéressés, favorisées parfois par certaines municipalités, mais des abus, beaucoup plus nombreux, ont été provoqués par la difficulté d'interpréter le texte adopté par le Parlement. Au lendemain de la mise en vigueur de la loi, les demandes, déposées en nombre considérable, n'ont pu être que sommairement examinées et les conseils municipaux chargés de statuer, en premier ressort, dans chaque commune, sur leur légitimité.

devaient nécessairement adopter des solutions différentes.

Cette cause d'erreurs est d'ailleurs excusable. La loi du 14 juillet 1905, qui constitue, en quelque sorte, un véritable code de l'assistance obligatoire, aux vieillards et aux infirmes, ne comprend guère qu'une quarantaine d'articles et n'a pu prévoir, d'une manière précise, la solution qu'il importerait de donner à chaque cas particulier. Il devait donc nécessairement y avoir, à l'origine, une grande variété d'interprétations et il a été indispensable qu'une jurisprudence lentement élaborée interprète ou complète l'œuvre du législateur et assure ainsi, en même temps que l'unité d'application de la loi, le respect des volontés du Parlement.

Sans prétendre refaire ici l'analyse détaillée des diverses phases parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 14 juillet 1905 et des arguments juridiques ou sociologiques qui ont été mis en relief pour déterminer l'adhésion des Chambres, nous voudrions étudier comment ce texte législatif a été interprété et les solutions données aux nombreuses difficultés que son application a provoquées.

L'intérêt de cette étude peut sembler d'autant plus grand que le régime des allocations, prévues par l'article 7 de la loi du 5 avril 1910, sur les retraites ouvrières, en faveur des intéressés âgés de plus de 65 ans, le 3 juillet 1911, date de la mise en vigueur de cette nouvelle législation, s'inspirera d'un grand nombre des règles appliquées aux vieillards, bénéficiaires de la loi de 1905.

CHAPITRE PREMIER

Historique de la loi

De tout temps, il a existé des vieillards et des infirmes incapables de subvenir à leurs besoins, mais le problème de leur assistance ne s'est posé que le jour où certains hommes sont devenus assez riches pour être matériellement en état de venir en aide à leurs semblables malheureux. Longtemps, personne cependant n'essaya de le résoudre. Les Républiques anciennes, guidées par des sentiments utilitaires, se montraient, en général, dures pour les malheureux et les cités ne se préoccupaient guère de venir en aide à des citoyens incapables de les servir. La famille, encore fortement constituée, paraissait seule chargée de secourir ses membres malheureux. Les quelques exemples de largesses faites à Athènes ou à Rome, par les municipalités en faveur des vieillards, semblent avoir eu pour but soit de récompenser des services rendus à la cité, soit de satisfaire leur clientèle politique (1).

1. Pour l'exposé du développement historique de l'assistance, consulter les ouvrages de MM. Roger-Lagrange, *De l'Assistance publique à Rome*, Paris 1891 ; Parturier, *l'Assistance publique à Paris sous l'ancien régime* ; Ferdi-

La notion d'assistance ne se constitua guère qu'après que le Christianisme eut introduit dans l'âme humaine l'idée de charité et imposé à l'homme des devoirs moraux envers les hommes, ses frères.

Dès la fin de l'Empire, ces conceptions nouvelles provoquèrent l'éclosion d'établissements charitables, créés par des particuliers désireux de s'acquitter des obligations que leur imposait l'Évangile. Reposant sur un fondement religieux, l'idée de charité devait nécessairement se confondre avec l'exercice même de la religion. Aussi les œuvres d'assistance qui furent créées sous des noms divers, étaient-elles assurées, en quelque sorte à l'Église, et placées sous la dépendance exclusive de cette dernière.

Pendant tout le haut moyen âge, les dons des fidèles permirent à l'Église de remplir cette mission. L'État, à peine constitué, n'avait alors que des attributions limitées et se désintéressait de l'assistance ; si les souverains, représentants de la société civile embryonnaire, encouragèrent fréquemment, de leur protection ou de leurs aumônes, les institutions de bienfaisance, ils n'agissaient qu'en qualité de riches particuliers désireux de s'acquitter de leur devoir charitable individuel.

Sans méconnaître la grandeur des sentiments qui animè-

nand-Dreyfus, *l'Assistance sous la Législative et la Convention*, Paris, 1905, et en particulier l'exposé historique de l'assistance aux vieillards, dans l'ouvrage de M. Roussel, *l'Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables*.

rent les fondateurs des premières œuvres charitables, la bienfaisance, centralisée par l'Église, conservait encore des formes rudimentaires. D'une part, les établissements recueillaient, dans la limite de leur richesse, tous les malheureux implorant protection sans distinguer la cause de leur misère et leur pays d'origine ; d'autre part, les fondations, dues uniquement à l'initiative privée, étaient irrégulièrement réparties sur l'ensemble du pays et ne correspondaient toujours pas aux besoins des habitants.

Bien que plusieurs conciles aient essayé de régler l'assistance ainsi organisée, les fondations charitables confiées à la gestion de l'Église périclitèrent peu à peu. Les clercs arrivèrent à oublier que les richesses accumulées dans leurs mains par la générosité des fidèles avaient pour principal objet de venir en aide aux malheureux.

L'assistance subit alors une double évolution ; d'une part, elle se spécialisa, c'est-à-dire que chaque établissement fut affecté à certaines catégories déterminées de malheureux ; de l'autre, elle se sécularisa. Certes, les ordres religieux participèrent encore à cette nouvelle phase de la bienfaisance, mais ils durent abandonner, au profit de laïques, la haute direction des institutions philanthropiques pour ne conserver, en général, que leur gestion matérielle.

Cette réforme des modes d'assistance provoqua de profonds changements. Les communautés rurales virent peu à peu disparaître leurs institutions charitables, alors que des fondations, au bénéfice des malheureux, se multiplièrent dans les villes. Les municipalités, fières de leurs franchises, voyaient,

dans la création d'établissements charitables, un moyen d'affirmer leur vitalité et les bourgeois contribuaient volontiers au développement d'institutions témoignant de l'opulence de leur cité. Mais, dès lors, le caractère de l'assistance était modifié. Les malheureux étaient moins secourus par devoir de charité chrétienne, que par désir de contribuer au maintien de l'ordre à l'intérieur des villes.

Les institutions municipales charitables, à leur tour, n'échappèrent pas à l'anarchie.

Dues à des initiatives privées, elles ne correspondaient pas toujours aux besoins des misérables qu'il importait de soulager, de plus les capitaux des fondations étaient parfois détournés de leur emploi. La nécessité de maintenir l'ordre public, compromis par l'existence d'un nombre considérable de mendiants, se faisait de plus en plus sentir, aussi dès le xvi^e siècle, le pouvoir royal dut-il intervenir. D'une part, il régla le fonctionnement des établissements existants et les obligations des municipalités à l'égard des malheureux, de l'autre, il édicta des mesures de répression contre les mendiants.

Cette évolution ne se produisit pas exclusivement en France. A la même époque, en Angleterre, la *loi des pauvres*, mélange d'assistance et de répression, était adoptée. Mais, en France, tandis que les mesures, destinées à venir en aide aux malheureux, n'étaient pas exécutées, faute de sanction et de ressources, l'autorité royale, par chacun de ses édits, augmentait ses rigueurs contre la mendicité.

Ces tendances restèrent, théoriquement, en vigueur, jus-

qu'à la fin de l'Ancien Régime ; mais, peu à peu, elles s'adoucirent. Si les pauvres ne furent pas mieux secourus qu'antérieurement, les peines sévères édictées contre eux ne furent plus appliquées.

A la fin du XVIII^e siècle, la sentimentalité, développée par les diverses écoles philosophiques, provoqua même une réaction complète contre ces errements. Avant que les assemblées révolutionnaires aient essayé de faire prévaloir dans les lois, les notions d'égalité et de fraternité humaines, développées par J.-J. Rousseau, les esprits en étaient pénétrés.

Les cahiers, rédigés lors des élections aux États Généraux de 1789, signalèrent l'accroissement de la mendicité et réclamèrent des mesures propres à en restreindre le développement. Le mode d'administration des établissements charitables était l'objet de nombreuses critiques et une réorganisation générale de l'assistance était demandée. La Constituante, par le décret du 22 décembre 1789, confia aux administrations départementales la direction de tous les services de la bienfaisance. Cette mesure n'était pas d'ailleurs une réforme proprement dite ; elle n'était que le corollaire nécessaire des lois créant les départements et supprimant, dans les provinces, tous les agents du pouvoir central.

Le 17 mars 1790, la Constituante prit une décision beaucoup plus importante en instituant un Comité de Mendicité destiné à étudier les causes du paupérisme et les moyens d'y porter remède. Si les travaux du Comité de Mendicité n'aboutirent, dans la pratique, qu'à l'élaboration d'un plan général de réorganisation des secours, plan qui d'ailleurs ne fut

jamais examiné, ils permirent de dégager une nouvelle conception de l'assistance.

Pour les Constituants, l'assistance n'est plus ni un devoir individuel, comme dans la société chrétienne primitive, ni une nécessité imposée à l'État dans l'intérêt du maintien de l'ordre public, comme sous la France monarchique, mais un devoir basé sur la justice. Les hommes, en effet, sont égaux entre eux et possèdent des droits identiques à la jouissance des biens donnés par la nature.

Si, dans l'intérêt général, les citoyens ont abandonné à l'État, en vertu d'un contrat tacite, une partie de leurs droits, ce n'est que dans le but d'assurer une meilleure utilisation des richesses communes. En échange des sacrifices que les hommes ont consentis au profit de l'État, celui-ci doit pourvoir non seulement aux besoins généraux du pays, mais encore venir en aide aux citoyens malheureux : les assister n'est pas pour la société un acte de charité, mais seulement l'accomplissement d'un devoir inviolable et sacré. Due par la nation tout entière, l'assistance ne peut pas être abandonnée à l'initiative communale ou privée et l'État est tenu d'accomplir cette obligation.

Bien que la notion du contrat social et des devoirs qui en découlent soit aujourd'hui abandonnée, les assemblées révolutionnaires l'adoptèrent et successivement l'affirmèrent par des textes de plus en plus précis.

La Constituante se borna à prévoir, par le titre I^{er} de la Constitution de 1791, la création d'un établissement général destiné à secourir, sous diverses formes, les malheureux.

Elle ne crut pas pouvoir inscrire dans un texte législatif une formule impliquant l'idée de la dette sociale. Les Assemblées suivantes ne pensèrent pas devoir observer la même réserve et la Déclaration des Droits de 1793 reconnaît par l'article 21 que « la société doit la subsistance aux malheureux ». Les décrets des 19 mars et 28 juin 1793 réglèrent les modalités de l'assistance. Les départements assument la direction de ce service et l'État fournit les ressources nécessaires pour en assurer le fonctionnement. L'aliénation du patrimoine des établissements charitables devait permettre de couvrir les dépenses ainsi engagées.

Allant encore plus loin et entraînée par la symétrie de ses conceptions, la Convention, en face du grand-livre de la Dette publique, destiné aux riches, créa, pour les malheureux, le Livre de la Bienfaisance nationale. La loi du 22 floreal an II reconnut aux agriculteurs invalides, aux artisans âgés ou infirmes, aux mères et aux veuves le droit de réclamer leur inscription sur ce livre. Mais ces plans grandioses d'assistance ne reçurent même pas un commencement d'exécution. Le 9 fructidor an II, la Convention elle-même ordonnait de surseoir à l'exécution du décret du 23 messidor précédent. La vente des biens des établissements charitables fut arrêtée, puis la loi du 16 vendémiaire an V confirma aux hospices la possession de leur patrimoine non aliéné.

Toute l'œuvre de la Révolution, en matière d'assistance, disparut donc à son tour. En pratique, elle n'eut d'autre résultat que de contribuer à l'appauvrissement des établis-

sements charitables, en théorie, elle permit de dégager une notion nouvelle, celle de la dette sociale.

Le Directoire reconstitua peu à peu les services de l'assistance mais sans obéir à une conception déterminée et sans définir le rôle de l'État en cette matière. La loi du 16 vendémiaire an V, concernant les hospices et hôpitaux et celle du 7 frimaire an V, créant les bureaux de bienfaisance, rattachèrent, en quelque sorte, l'assistance à la commune et eurent l'air d'en faire une des attributions normales de l'existence municipale.

Quant au premier Empire, il revint aux traditions de l'Ancien Régime. Le décret du 5 juillet 1808, sur les dépôts de mendicité, et les articles 274 et 275 du Code pénal ne visent pas seulement les vagabonds, mais encore tous les individus incapables de subvenir à leur subsistance. Les rigueurs de ces prescriptions sont moins sévères que celles édictées par la Monarchie, mais elles sont inspirées par le même esprit.

L'assistance publique ne pouvait rester indéfiniment dans cet état rudimentaire : le législateur manifesta cependant peu d'empressement à entreprendre cette œuvre de réorganisation. Toutefois, renonçant à l'erreur commise par les Assemblées révolutionnaires, la solution du problème de l'assistance ne fut plus jamais recherchée dans l'adoption d'un seul texte législatif. Les diverses lois promulguées ne visent, en effet, chacune qu'une catégorie déterminée de malheureux.

Par une série de lois, la protection et l'assistance de l'en-

fance pauvre ou abandonnée furent garanties. La loi du 30 juin 1838 assura, aux aliénés, les soins que nécessitait leur état, enfin la loi du 15 juillet 1893 organisa l'assistance médicale gratuite en faveur de tous les malades privés de ressources.

En revanche, le législateur parut longtemps se désintéresser du sort des vieillards et des infirmes, c'est-à-dire des individus que leur âge ou leur état de santé mettent dans l'impossibilité de subvenir aux nécessités de l'existence. Les dépôts de mendicité, créés par le décret de 1808 fournissaient seuls un refuge officiel à cette catégorie de malheureux. Cette solution était d'ailleurs bien imparfaite, d'une part, elle imposait à des gens pauvres, mais honnêtes, une pénible promiscuité avec des éléments peu recommandables de la société, de l'autre, elle ne leur assurait même pas la certitude de trouver un asile. L'admission, dans les dépôts de mendicité, était prononcée par mesure administrative et le nombre des entrées était nécessairement subordonné à celui des places disponibles.

Les hospices et les bureaux de bienfaisance suppléaient en partie aux lacunes de ce régime. Mais la première catégorie de ces établissements publics n'existe guère que dans les agglomérations urbaines d'une certaine importance et le nombre des hospitalisations qui peut être accordé est limité par leurs ressources financières.

Quant aux bureaux de bienfaisance, bien que plus nombreux, ils n'étaient institués que dans la moitié des communes de France. De plus si les commissions administratives

sont tenues de répartir les fonds, dont elles ont la gestion, elles restent maîtresses de les distribuer à leur gré, entre les diverses catégories de malheureux : les vieillards ne pouvaient être assurés de participer aux secours que si des fondations avaient été faites à leur bénéfice exclusif.

D'ailleurs, la générosité des particuliers fournit la majeure partie des ressources des établissements publics de bienfaisance et le nombre des malheureux qu'ils peuvent secourir dépend des dons qu'ils ont pu recueillir et varie donc d'une commune à l'autre.

La situation des vieillards et des infirmes pauvres pouvait se résumer ainsi : quelques-uns d'entre eux étaient hospitalisés ; d'autres, en plus grand nombre, recevaient quelques secours, en nature, de peu d'importance ; enfin ceux qui résidaient dans des localités ne possédant aucun établissement public de bienfaisance n'étaient jamais secourus. Cette dernière hypothèse se réalisait dans presque toutes les communes rurales.

A côté des services publics de bienfaisance, de nombreuses œuvres, dues à l'initiative privée, s'efforçaient bien de venir en aide aux vieillards malheureux, mais leur action était limitée et ne s'exerçait guère que dans les villes, c'est-à-dire là où leur intervention était peut-être le moins nécessaire.

Le premier acte du législateur en faveur des incurables et des vieillards remonte à la loi du 7 août 1851. Les communes, dépourvues d'établissement hospitalier, furent auto-

risées à placer dans les hospices des départements leurs malades incurables indigents (1). Les hospices furent, par la même loi, autorisés à consacrer le cinquième de leurs ressources à la distribution de secours à domicile (2). Mais ni les communes, ni les hospices n'usèrent des facultés qui leur étaient données.

Le désir de venir en aide, d'une manière plus efficace, aux vieillards et aux incurables s'affirma, pour la première fois, par une circulaire adressée, le 1^{er} août 1888, aux préfets par M. Floquet, ministre de l'Intérieur. Les préfets étaient invités à insister, auprès des conseils généraux, sur la nécessité d'organiser un service d'assistance à domicile en faveur de cette catégorie de malheureux. Deux arguments étaient invoqués en faveur de ce mode de secours : d'une part, les liens de famille seraient renforcés au lieu d'être brisés ; de l'autre, d'importantes économies seraient réalisées et avec un crédit d'une égale importance il serait possible de secourir un plus grand nombre de malheureux qu'en les hospitalisant.

A l'appui de cette circulaire, le ministre de l'Intérieur invoquait l'exemple d'un département. Depuis, le 1^{er} octobre 1879, le Conseil général de l'Indre avait créé des secours annuels de 120 francs en faveur des vieillards. Les demandes des intéressés n'étaient examinées, par l'administration

1. Art. 3.

2. Art. 17. La loi du 27 mai 1873 éleva cette proportion à un quart et même à un tiers avec l'assentiment du Conseil général.

départementale, que lorsqu'elles étaient appuyées par un vote d'un Conseil municipal, s'engageant à verser les $\frac{2}{5}$ du secours, soit 48 francs par an. La participation financière obligatoire de la commune présentait l'avantage de contribuer à écarter les demandes peu justifiées.

Cet appel fut entendu par certains Conseils généraux qui votèrent des crédits destinés à venir en aide aux vieillards. Dans d'autres départements, au contraire, la circulaire ministérielle ne produisit aucun résultat, et, soit pour des considérations financières, soit pour des raisons de principe, les assemblées locales refusèrent d'entrer dans la voie où l'administration centrale voulait les engager.

A partir de cette époque, la question de l'assistance aux vieillards entra dans une phase nouvelle. Le Congrès international d'Assistance publique et de Bienfaisance privée, tenu à Paris en 1889, exprima, le premier, un vœu en faveur de l'assistance obligatoire au bénéfice « des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de subvenir aux nécessités de l'existence ».

Cette résolution ne visait pas une catégorie de malheureux, mais posait le principe de l'obligation en faveur de tous.

La notion de l'assistance obligatoire aux vieillards fut précisée par les travaux du Conseil supérieur de l'Assistance publique. Consultée, en 1889, par le ministre de l'Intérieur, sur les formes que devrait affecter une loi d'assistance aux vieillards et aux incurables, cette assemblée rédigea, en

1892, d'après un rapport de M. Sabran, un avant-projet dont les principales caractéristiques peuvent se résumer ainsi. L'assistance, pour être efficace, doit avoir le caractère obligatoire ; pour éviter les abus qui pourraient se commettre, les assistés seront choisis et secourus par la commune. Si la situation financière de cette dernière ne lui permet pas d'assumer cette charge, le département et, à son défaut, l'État devront participer aux dépenses du service.

Les conclusions du Conseil supérieur de l'Assistance publique ne furent pas immédiatement utilisées, mais elles mirent en lumière l'importance du problème de l'assistance aux vieillards.

La Chambre fut directement saisie de la question par une disposition de la loi de finances de 1895 ouvrant un crédit de 2 millions destiné à constituer des pensions de retraite aux travailleurs. D'autre part, MM. Rey et Lachière déposèrent une proposition de loi (1) ayant pour objet de fournir des secours aux vieillards indigents. L'emploi du crédit de 2 millions fut quelque peu modifié et la loi du 31 décembre 1895 l'affecta à la majoration des pensions de retraite constituées par des ouvriers. En revanche, le 27 décembre 1895, la Chambre prit, à l'unanimité, l'engagement « d'organiser, dans le plus bref délai possible l'assistance aux infirmes et aux vieillards indigents par la contribution des communes, des départements et de l'État ».

1. Chambre des députés, VI^e législature, 1895, n^o 1193. Rapport de M. Fleury-Ravarin, VI^e législature, 1895, n^o 1673.

Conformément à cet engagement, un crédit de 590.955 fr. fut inscrit au budget du ministère de l'Intérieur et l'article 43 de la loi de finances du 29 mars 1897 en détermina l'emploi. Le nouveau crédit était destiné à contribuer « au paiement de toute pension d'au moins 90 francs et de 200 francs au plus, constituée par les départements et les communes d'accord avec les Conseils généraux. Les pensions ne pouvaient être accordées qu'à des personnes de nationalité française, privées de ressources, incapables de subvenir par le travail aux besoins de l'existence, et soit âgées de plus de 70 ans, soit atteintes d'une maladie ou d'une infirmité incurable ». La participation de l'État ne pouvait dépasser au maximum 50 francs par pension et était calculée d'après les barèmes adoptés pour l'application de la loi sur l'assistance médicale gratuite.

Ce premier essai d'assistance facultative ne donna pas les résultats espérés par le législateur, toutefois il développa l'importance des allocations servies aux assistés. En 1897, 14 départements avaient constitué 702 pensions, en 1901, 16.692 intéressés furent secourus dans 52 départements.

Pour assurer l'extension de ce régime, le Parlement, par l'article 61 de la loi de finances du 30 mars 1902, modifia les bases de la contribution de l'État, de manière à diminuer les dépenses incombant aux communes. Ces nouvelles dispositions produisirent rapidement leurs effets et, en 1906, 69 départements avaient accordé des pensions à 26.618 vieillards ou infirmes.

Ces résultats, cependant, pouvaient sembler insignifiants,

puisque, à cette époque, le nombre des vieillards, infirmes ou incurables, susceptibles de recevoir des secours, était évalué à 332.000.

En dehors de cet essai d'assistance facultative, la résolution adoptée, par la Chambre, le 27 décembre 1895, eut une autre conséquence : elle détermina le gouvernement à mettre à l'étude un projet de loi sur l'assistance aux indigents âgés ou incurables. Le 13 mars 1896, le Conseil d'État reçut mission de préparer un texte sur cette question. M. de Moüy fut désigné comme rapporteur et ses conclusions firent successivement l'objet des délibérations des sections réunies de l'Intérieur et de Législation, puis de l'Assemblée générale.

Bien que les travaux du Conseil supérieur de l'Assistance publique aient servi de bases aux délibérations du Conseil d'État, le texte adopté par la Haute Assemblée le 30 mars 1898 préconisait seulement l'assistance facultative.

Ces conclusions ne furent pas adoptées par le gouvernement et, en mai 1898, M. Barthou, ministre de l'Intérieur, elabora un texte, sanctionnant le caractère obligatoire de l'assistance. La retraite du cabinet Méline ne permit pas que la Chambre fût saisie de ce projet.

Pendant les années qui suivirent, les propositions dues à l'initiative parlementaire se multiplièrent. Indépendamment du projet de MM. Rey et Lachièze, auquel il a été déjà fait allusion, MM. Paul Strauss (1), Puech (2), Bienvenu-Martin (3)

1. Doc. parlementaires. Sénat, 1898, n° 10.

2. Doc. parlementaires. Chambre des députés, VII^e législature 1898, n° 357.

3. Doc. parlementaires. Chambre des députés, VII^e législature, 1900, n° 1434.

et Constant (1) déposèrent diverses propositions ayant toutes pour objet l'organisation de l'assistance aux vieillards.

La Chambre, élue au printemps de 1902, devait enfin faire aboutir cette question. Les propositions déposées par MM. Rey et Bienvenu-Martin furent renvoyées à l'examen de la commission d'assurance et de prévoyance sociales. Celle-ci, dès le 5 décembre 1902, adopta une résolution déclarant « du devoir de la République d'instituer un service public de solidarité sociale » devant revêtir « deux formes distinctes de réalisation : l'assurance et l'assistance ».

Il semble que la commission hésita, un instant, sur la méthode de travail qu'elle devrait choisir : l'assistance obligatoire et les retraites ouvrières devraient-elles être discutées simultanément par le Parlement ou deux lois distinctes devraient-elles être élaborées. La commission se rangea à cette dernière opinion et le 4 avril, M. Bienvenu-Martin déposait, en son nom, un rapport et un texte de proposition de loi (2).

La Chambre discuta le projet, qui lui était présenté au cours des mois de mai et de juin 1903 et, après avoir fait subir au texte primitif de nombreuses modifications, se rallia, le 15 juin 1903, aux propositions de la commission d'assurance et de prévoyance sociales. Sans rappeler les dispositions adoptées par la Chambre, il importe de dégager les conceptions directrices du texte voté par cette assemblée :

1. Doc. parlementaires. Chambre des députés, VII^e législature, 1901, n^o 2334.

2. Doc. parlementaires. Chambre des députés, VIII^e législature, 1903, n^o 889.

L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, est une dette, basée sur la solidarité sociale, et dont la loi ne fait que reconnaître l'existence ; pour faire valoir leur créance contre la société débitrice, le législateur a muni les ayants droit d'une véritable action devant des juridictions spéciales.

Transmise au Sénat, la proposition de loi fut non seulement profondément modifiée par les votes de cette assemblée, mais le caractère lui-même du texte primitif fut transformé. Ces tendances se manifestèrent, dès les premiers travaux de la commission sénatoriale chargée d'étudier le projet adopté par la Chambre. De plus, le Sénat parut se préoccuper, beaucoup plus que la Chambre, des charges financières qu'entraînerait l'application de la loi.

Le premier des éléments qu'il aurait été nécessaire de connaître pour se livrer à des calculs de cette nature était le nombre des personnes susceptibles de bénéficier de la loi : or, ce nombre était inconnu. MM. Rey et Lachière, en 1895, avaient évalué les vieillards indigents, de plus de 70 ans, à 137.944. Pour obtenir ce résultat, ils avaient utilisé les renseignements fournis par les statistiques de l'Assistance médicale gratuite et appliqué la proportion ainsi obtenue au nombre total des individus âgés de plus de 70 ans. Quant au chiffre des infirmes, il avait été arbitrairement estimé au dixième de celui des vieillards, soit à 13.799. Ces deux députés arrivaient donc ainsi à un total de 151.793 assistés. Ultérieurement, MM. Rey et Lachière proposèrent des chiffres légèrement plus élevés, mais leurs évaluations ne dépassèrent jamais 160.000.

D'autre part, l'Office du Travail admettait, en 1899, que l'effectif des assistés atteindrait 599.500, mais, dès 1901, cette même administration le réduisait à 456.000. M. Bienvenu-Martin, dans le rapport présenté à la Chambre, n'utilisa aucune de ces évaluations ; s'appuyant peut-être sur une estimation du ministre de l'Intérieur, qui fixait 153.281 le nombre des indigents qui pourraient réclamer le bénéfice de la loi, il arbitra à 168.000 le chiffre des bénéficiaires.

Ces données parurent insuffisantes à la commission sénatoriale, et sur la demande de son honorable rapporteur, M. Paul Strauss, le ministre de l'Intérieur fut prié de procéder à une enquête. Ce travail poursuivi, au cours de l'été 1903, sous la direction des préfets, aboutit à la rédaction d'une note, du 11 janvier 1904, évaluant à 320.000 le nombre des bénéficiaires de la future loi.

Ce dernier chiffre ne fut cependant pas admis : tandis, en effet, que la commission chargée par le Sénat d'étudier le projet de loi le réduisait à 190.000, la commission des Finances de la même assemblée le portait à 350.000 (1).

Plus encore que le nombre des bénéficiaires, le montant global des dépenses du service d'assistance était évalué d'une manière arbitraire. Tandis que l'Office du Travail les estimait à 165 millions, M. Bienvenu-Martin ne les arrêtait qu'à 44 millions. Cette différence était encore accrue par l'évaluation des ressources des bureaux de bienfaisance et hospices : celles-ci, en effet, devaient venir en déduction des

1. Doc. Parl., Sénat, 1904, n° 331.

frais généraux du service et, tour à tour, furent estimées à 15 et à 37 millions.

La dépense nette incombant à l'État, aux départements et aux communes, ne devait ainsi s'élever qu'à 12 millions, d'après les calculs de M. Bienvenu-Martin, alors que d'après l'Office du Travail elle atteindrait 150 millions. Recherchant plus de précision encore, les diverses évaluations supputaient le nombre des assistés, qui seraient hospitalisés, et celui des malheureux secourus à domicile.

L'importante différence constatée entre ces estimations et les résultats de l'application de la loi de 1905 permettrait de mettre en doute la sincérité de ces calculs. La bonne foi de leurs auteurs ne saurait cependant être suspectée, mais ils ne se sont pas rendu compte qu'ils cherchaient à résoudre un problème échappant à toute appréciation raisonnée.

Le nombre des assistés lui-même, base de tous ces calculs, ne pouvait pas être connu. Il dépendait à la fois du taux d'allocation adopté par les communes, de l'autre de l'évaluation des ressources personnelles des assistés. Si les allocations avaient été faibles, si les ressources des vieillards avaient été évaluées sans bienveillance, beaucoup de malheureux auraient été exclus du bénéfice de la loi de 1905 et le nombre des assistés aurait été très réduit. Au contraire, si les communes avaient fait choix d'une allocation mensuelle élevée, sur laquelle des déductions insignifiantes auraient été opérées, les vieillards bénéficiaires de la loi de 1905 auraient constitué une légion encore plus nombreuse.

Il en était d'ailleurs de même pour les infirmes et les incurables. Suivant que certaines maladies ou mutilations seraient ou ne seraient pas reconnues comme permettant de bénéficier de l'assistance, le nombre des malheureux secourus appartenant à ces deux catégories pouvait varier dans des proportions considérables.

Les taux d'allocation qui seraient adoptés, n'étaient donc pas seulement fonction de la dépense générale du service, mais ils devaient contribuer à faire varier le nombre des assistés lui-même. Or, le législateur abandonnait le choix de leur quotité, dans des limites assez larges, au vote des assemblées communales. Il était donc impossible de présumer des décisions de 36.000 conseils municipaux de France.

Dans les divers rapports, supputant les dépenses du service de l'assistance aux vieillards, la proportion des hospitalisés avait été recherchée, mais là encore, toutes les évaluations devaient être controuvées. L'hospitalisation, du moins dans la majeure partie des cas, ne peut être prononcée que si l'assisté et le Conseil municipal sont d'accord pour reconnaître la nécessité de cette mesure, or il était matériellement impossible d'apprécier combien de fois cette entente se réaliserait.

Mais l'erreur la plus grave du législateur, au point de vue financier, s'est produite au sujet de l'évaluation du concours matériel, que les établissements publics de bienfaisance fourniraient pour l'application de la loi. Se basant sur l'importance de leurs revenus, un allègement notable des charges de la loi avait été escompté ; cette espérance fut déçue, car

les hospices et les bureaux de bienfaisance conservaient la libre disposition de leur patrimoine et n'ont consacré à l'assistance aux vieillards que les arrérages des dons et legs affectés, à cette catégorie des nécessiteux, par la volonté des bienfaiteurs.

Bien que le Sénat eût pressenti, mieux que la Chambre, les répercussions de la loi en discussion, il ne se rendit cependant pas compte de toute leur portée et consacra ses soins à modifier les caractères mêmes de la loi. Cette préoccupation se manifesta d'abord par la modification de l'intitulé du projet. La Chambre, sur la proposition de M. Mirman, lui avait donné pour titre : *Loi créant un service public de solidarité sociale sous forme d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables*, le Sénat lui attribua la désignation plus modeste de *loi relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources*.

L'esprit de la loi, ainsi que son titre, étaient, du reste, modifiés. Certes, le principe de l'obligation, inscrit par la Chambre, fut maintenu, mais les avantages consentis en faveur des vieillards, infirmes ou incurables, furent restreints. Leur importance réelle ne fut guère, en réalité, diminuée, mais leur nature juridique fut en quelque sorte transformée. Le Sénat s'efforça de faire disparaître du texte tout mot semblant reconnaître aux intéressés un droit à l'assistance antérieur à la loi. Ainsi l'indigent n'a plus *droit* à l'assistance, il la reçoit en vertu de dispositions législatives, ce n'est plus un ayant droit, faisant valoir une sorte de créance,

ce n'est plus qu'un assisté, admis à faire valoir ses titres, aux avantages accordés par la loi (1).

Le Sénat introduisit en outre dans le texte voté par la Chambre d'assez nombreuses modifications. Discuté par le Sénat, en première lecture, au mois de juin, le projet fut définitivement adopté le 7 juillet 1905 et renvoyé à l'examen de la Chambre. Malgré l'initiative de M. Mirman, qui s'efforça de faire restituer au projet le caractère de solidarité sociale, que la première discussion lui avait donné, le texte du Sénat fut maintenu et adopté définitivement le 13 juillet 1905.

Depuis lors, la loi du 14 juillet 1905 a subi deux modifications. Au cours de la discussion du budget de l'exercice 1908, M. Dumont attira l'attention de la Chambre sur le sort des vieillards et opposa à la situation d'un paresseux recevant une pension, celle d'un homme laborieux que les minimes profits qu'il retirait de son travail privait légalement de tout secours. Revenant à une conception défendue antérieurement, il obtint du Parlement le vote d'une disposition, stipulant que les ressources, provenant du travail des assistés de plus de 70 ans, n'entreraient pas en compte quelle que soit leur importance (2).

La même loi des finances modifia non pas la situation des intéressés, mais les charges financières de certaines munici-

1. Cependant par un oubli du législateur, le mot « ayant droit » figure à l'article 20 de la loi.

2. Loi du 31 décembre 1907, article 35.

palités. Sur la proposition de M. Drelon, il fut stipulé que les barèmes institués par la loi de 1905 pour la répartition des charges de l'Assistance obligatoire entre les communes et l'État, seraient remplacés par le tarif établi par la loi de 1893, relative à l'assistance médicale, chaque fois que celui-ci serait plus avantageux pour les finances locales (1).

La loi du 30 décembre 1908 modifia enfin la composition de la Commission centrale. En instituant cette juridiction, le législateur avait eu l'air d'admettre que ses attributions seraient « purement décoratives » (2) mais l'expérience prouva que cette conception était erronée. Le nombre des affaires, déferées à la Commission centrale, révéla l'insuffisance de l'organisation prévue par la loi de 1905, aussi le nombre de ses membres fut-il porté à 24, avec la faculté, pour le ministre de l'Intérieur, de les répartir en sections, statuant définitivement sur les affaires qui leur seraient soumises.

Bien que depuis cette époque plusieurs projets ou propositions aient été déposés pour modifier certaines des dispositions, actuellement en vigueur, de la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, le législateur s'est, jusqu'à présent, abstenu de réformer son œuvre. Seuls des règlements d'administration publique sont intervenus pour préciser les règles ou les principes posés dans la loi ainsi que les justifications devant être fournies par les intéressés.

1. Loi du 31 décembre 1907, article 37.

2. Discours de M. Aynard, Ch. des députés, 4 juin 1905

*
* *

Avant d'étudier l'application de la loi de 1905, il importe de rappeler brièvement les principes philosophiques ou juridiques par lesquels un certain nombre de ses auteurs ont voulu la justifier.

La notion de charité ou d'assistance a reposé tour à tour sur deux concepts moraux : les théories évangéliques et l'idée de fraternité. Dans le premier cas, l'homme en secourant les malheureux accomplit un devoir moral individuel ; dans le second, l'assistance est une dette pour la collectivité et résulte du contrat social conclu entre les hommes. Ni l'une, ni l'autre de ces deux conceptions ne pouvait cependant justifier l'organisation d'un service public d'assistance. Un devoir individuel, dont l'homme seul juge de l'étendue, ne saurait se transformer en obligation collective. Quant à l'idée du Contrat social, malgré son apparente séduction, elle est aujourd'hui unanimement abandonnée.

Les sociologues se sont, en effet, en vain efforcés de retrouver, dans le passé, les éléments de l'accord préalable et conscient, entre tous les hommes, dont elle suppose l'existence.

Pour constituer un fondement philosophique à l'obligation de l'assistance, d'autres théories ont été édifiées. M. Fouillée notamment a prétendu qu'une grande partie des misères de l'humanité était engendrée soit par l'organisation économique moderne, soit par l'intervention maladroite de l'État

qui a détruit ou empêché la reconstitution de toutes les institutions pouvant venir en aide à l'homme. L'assistance, donnée par l'État, apparaît donc, d'après cette conception, comme un acte de *Justice réparative* (1).

Si cette théorie n'eut qu'une influence restreinte, il n'en est pas de même d'une autre doctrine : la *Solidarité sociale*, qui a séduit un grand nombre d'esprits et exercé un indiscutable rôle non seulement lors de la discussion de la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, mais encore sur un grand nombre de projets législatifs.

Malgré les savants travaux de M. Charles Brunot (2), cette nouvelle doctrine ne serait sans doute pas sortie du domaine de la controverse sociologique si M. Léon Bourgeois n'y avait adhéré et n'avait pris la peine d'en faire un séduisant exposé dans une brochure restée célèbre (3).

Ne pouvant baser le droit à l'assistance et les obligations corrélatives de la Société sur le système simple, mais erroné du Contrat social, M. Léon Bourgeois et les partisans de l'école de la Solidarité s'efforcèrent de justifier l'existence de cette double notion par l'idée d'une dette résultant d'un quasi-contrat. Certes, cette théorie n'a pas la simplicité des doctrines humanitaires de J.-J. Rousseau et pour parvenir à des conclusions à peu près analogues, il est nécessaire de

1. Fouillée. *Propriété sociale, la Science sociale*. Voir aussi Hauriou. *Précis de droit administratif et de droit public général*, 1903, p. 76

2. *Étude sur la Solidarité comme principe des lois. Solidarité et Charité*. *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 juin 1901.

3. *Solidarité*.

suivre un processus intéressant, mais singulièrement complexe.

Sans vouloir rapprocher la science sociale des sciences naturelles et utiliser pour exposer la doctrine de la Solidarité, la biologie — comparaisons souvent dangereuses et qui peuvent parfois conduire à des résultats bien différents — il est reconnu que les hommes sont unis les uns aux autres par une foule d'intérêts communs. Certes, ces liens ne sont pas individuels et si, par exemple, la ruine de certains citoyens peut être la source de l'édification de quelques fortunes privées, elle n'en est pas moins une cause d'appauvrissement général. Cette solidarité de fait n'a jamais été niée, et elle a suffi notamment pour expliquer, dans l'intérêt de la cité, l'intervention de l'État, dans l'organisation de l'assistance telle que la concevait l'Ancien Régime.

Partant de cette base indiscutable, l'école de la Solidarité a voulu trouver des principes sociologiques et juridiques permettant de justifier la notion d'obligations ne procurant aucun avantage direct à la société, mais dont quelques-uns de ses membres seulement devaient bénéficier.

La communauté des liens d'intérêts n'existe pas seulement entre les contemporains, elle unit le présent au passé, car, comme l'a dit Auguste Comte « l'humanité est faite de morts et de vivants ». La société possède un patrimoine légué par les ancêtres et lentement constitué par l'effort successif des générations.

L'homme n'est donc pas un être isolé, mais un membre d'une collectivité et il est la résultante à la fois de facteurs

individuels et de facteurs sociaux. Cette dernière catégorie de facteurs est représentée par une part dans le patrimoine collectif de l'humanité, dont il jouit depuis sa naissance. Dès lors, aucun geste, aucun acte ne sera accompli par un homme sans qu'il opère un prélèvement sur l'héritage commun et ne contracte une *dette* envers la société qui lui en assure la jouissance. Sans convention explicite, l'homme par le seul fait de son existence est donc débiteur de l'association humaine en vertu d'un *quasi-contrat*. La dette individuelle apparaît d'une manière assez précise et l'homme, lié par ce quasi-contrat, doit moralement se consacrer à accroître le patrimoine formé par ses prédécesseurs afin de pouvoir le transmettre encore enrichi aux générations futures.

Si la notion de dette se dégage assez clairement, il est plus malaisé de déterminer qui peut en réclamer le paiement : seuls les morts pourraient, semble-t-il, se prétendre créanciers. L'école de la solidarité, par un raisonnement ingénieux, s'est efforcée de transporter à la société cette créance dont personne n'était apte à réclamer le paiement.

En échange des bienfaits que l'homme reçoit de la société, il est lié envers elle par certaines obligations et l'Etat, représentant légal de la collectivité, a le droit d'en réclamer l'exécution. D'autre part, si les hommes ont théoriquement des droits identiques sur l'héritage des ancêtres, le partage n'a pas été égal pour tous. Certains ont été avantagés dans cette répartition, d'autres, au contraire, peuvent prétendre ne pas avoir reçu la part à laquelle leur donnait droit leur vocation héréditaire. Le droit et le devoir de la société lui

imposent donc l'obligation d'intervenir pour rétablir l'égalité entre ces co-héritiers.

Poussée, jusque dans ses conséquences extrêmes, cette théorie justifierait toutes les revendications et légitimerait l'intervention de l'État, jusqu'à ce que l'égalité absolue soit établie entre tous les citoyens, en prenant aux uns pour donner aux autres. Il peut d'ailleurs sembler qu'il y ait quelque disparité entre l'édification d'une semblable théorie et ses résultats pratiques. Après avoir établi le droit imprescriptible des individus de participer au patrimoine de la société, la loi aurait borné son intervention à allouer à quelques vieillards des secours les empêchant à peine de mourir de faim.

La critique n'a pas d'ailleurs ménagé cette doctrine : admettant, un instant, son exactitude, elle a demandé qui exercerait une justice assez impartiale et assez éclairée pour déterminer le montant exact de la dette et de la créance de chaque individu. D'une part, certains hommes qui jouissent de nombreux avantages sociaux, rendent au centuple à la société ce qu'ils reçoivent d'elle et sont, en réalité, des créanciers toujours impayés. Au contraire, d'autres individus, en apparence peu favorisés par la société, restent ses débiteurs perpétuels, car le peu qu'ils prélèvent sur le patrimoine commun n'est compensé par aucun apport personnel. L'école de la Solidarité prétend confier ce rôle de justicier suprême à l'État, et cependant personne ne paraît moins apte à le remplir. Dans une cité démocratique notamment, où le pouvoir est soumis à la loi du nombre, le montant de la dette sociale

serait déterminé par la masse des citoyens, c'est-à-dire par des hommes que leur intérêt personnel inciterait à en exagérer l'importance.

Allant plus loin encore, divers économistes et sociologues ont combattu le principe de la Solidarité et nié le fondement même de la dette de l'individu envers la société. Les contemporains, ont-ils prétendu, ne sauraient revendiquer aucun droit spécial sur le patrimoine collectif de la nation, puisque tous peuvent profiter des bienfaits de l'héritage commun. Si les hommes se différencient les uns des autres, c'est grâce à l'activité personnelle et au labeur de quelques-uns, il est donc équitable que ces derniers ou leurs héritiers personnels jouissent des biens ainsi acquis sans que la société puisse prétendre avoir aucun droit sur des patrimoines, résultat de l'effort individuel ou familial (1).

Il ne nous appartient pas d'étudier la théorie de la Solidarité, mais il semble que la vogue, dont elle a joui temporairement, tienne, en grande partie, à l'exposé à la fois séduisant et rassurant que M. Léon Bourgeois a su en faire. Pouvant être considérée comme une doctrine intermédiaire entre l'individualisme et le collectivisme, elle a conquis les théoriciens qui cherchaient à légitimer l'intervention de l'État

1. Voir sur cette question le livre de M. d'Eichtal, *La solidarité et ses nouvelles formules*, Paris, 1903 et la discussion de l'Académie des Sciences morales et politiques à laquelle prirent part MM. F. Passy, Leroy-Beaulieu, Levasseur, Boutroux et Juglar (séances du 20 décembre 1902, 8 février, 16 et 30 mai, 6 et 13 juin 1903). Voir aussi le discours de M. Mirman, à la Chambre, dans la séance du 8 juin 1903.

sans adhérer aux principes préconisés par les écoles socialistes avancées.

Quoi qu'il en soit, le vote de la loi de 1905 et l'adoption des principes qu'elle renferme apparaissent jusqu'à un certain point comme le résultat d'une équivoque. Acceptée presque à l'unanimité, la nouvelle législation n'a été pour certains parlementaires que l'accomplissement d'un devoir social de charité, tandis que pour les autres, elle était seulement la reconnaissance d'une dette sociale, dérivant de la théorie de la Solidarité.

La seconde de ces deux conceptions avait prévalu dans le texte adopté par la Chambre, la première a définitivement triomphé, mais ce succès ne semble pas complet et sur bien des points, il est permis de se demander si le texte en vigueur vise l'un ou l'autre de ces deux systèmes.

CHAPITRE II

Des assistés (1)

La loi du 14 juillet 1905 impose à tout postulant, sollicitant l'assistance, de justifier de la nationalité française. Le Parlement avait, il est vrai, un moment songé à étendre les bienfaits de l'assistance aux étrangers, résidant en France, sous réserve que des traités, conclus avec le gouvernement de leur pays d'origine, assurent aux ressortissants français des avantages analogues. Cette proposition a d'ailleurs été écartée pour des raisons d'ordre financier, car le nombre des Français vivant à l'étranger est infime par rapport à celui des étrangers indigents domiciliés en France.

Bien que cette première condition soit d'une application, en apparence, simple et que toute demande, formulée par un intéressé, doive être rejetée lorsqu'il ne peut justifier de

1. Article premier. — Tout Français, privé de ressources, soit âgé de plus de soixante-dix ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable qui le rend incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence, reçoit aux conditions ci-après l'assistance instituée par la présente loi.

sa qualité de Français (1), il est hors de doute qu'un certain nombre d'indigents, d'origine française, mais ayant perdu cette nationalité, en vertu des dispositions du Code civil, ont été admis au bénéfice de la loi de 1905. Ce cas s'est notamment produit pour des femmes, qui sans cesser de résider en France, étaient devenues étrangères par suite de leur mariage. En dehors de cette hypothèse, la Commission centrale a été saisie de demandes d'assistance, formulées par les services communaux ou départementaux, concernant des individus, trouvés errants le long des routes, et que leur état mental empêchait de pouvoir donner le moindre renseignement sur leur compte, incapables même de dire leur nom. Par humanité, les demandes de cette nature n'ont pas été repoussées, bien qu'il y eût parfois, notamment lorsque ces déshérités étaient recueillis dans une région-frontière, de graves présomptions qu'ils ne possédassent pas la nationalité française.

Si le législateur a mis au seuil de la loi l'obligation de justifier de la qualité de Français, il n'a imposé aucune restriction à cette condition. Ainsi, un étranger naturalisé de la veille, pourra réclamer le bénéfice de l'assistance. Il ne semble pas, du reste, qu'un grand nombre de demandes puisse être effectué dans ces conditions, car la naturalisation résulte d'une mesure gracieuse, prise par le gouvernement, et il paraît possible d'écarter tous les individus, sollicitant la qualité de français, dans un but intéressé. Une circulaire du mi-

1. Décision Commission centrale : Glardon contre Commission cantonale de Reims, 9 juillet 1909.

nistère de l'Intérieur a d'ailleurs appelé sur cette question l'attention des préfets, chargés de donner leur avis, sur les demandes de naturalisation (1).

La naturalisation de droit résultant de l'application des articles 10 et 12 du Code civil serait susceptible, en revanche, de présenter de plus sérieux inconvénients. En effet, une étrangère, âgée ou infirme, épousant un Français, pourrait se réclamer de la loi de 1905 dès le lendemain de son mariage et l'administration désarmée serait tenue de faire droit à sa demande d'assistance.

Les principes contenus dans l'article 10 du Code civil seraient susceptibles d'avoir théoriquement des conséquences encore plus graves. Ils permettent à tout individu dont les parents ont perdu la qualité de Français de réclamer cette qualité. Or, un grand nombre de vieillards, résidant notamment en Belgique, en Prusse Rhénane et dans le nord de l'Italie peuvent revendiquer la nationalité française, lorsque leurs parents sont nés dans la période comprise entre 1800 et 1814 alors que ces territoires appartenaient à la France.

Plusieurs réintégrations, sollicitées dans le seul but de bénéficier de la loi d'assistance, pourraient être signalées, mais comme les individus, qui avaient réclamé le bénéfice des dispositions du Code civil résidaient, depuis longtemps, en France, leur inscription, au nombre des vieillards assistés, pouvait sembler normale. Il n'en serait pas de même

1. Circulaire du 6 mars 1910. *Recueil des lois, décrets, instructions, circulaires et arrêts relatifs au service de l'assistance aux vieillards*, 4^e édition, p. 282.

si des Belges ou des Italiens venaient se fixer en France, après avoir atteint 70 ans et réclamaient d'abord leur réintégration dans la qualité de Français, puis le bénéfice de la loi de 1905. Ni l'une, ni l'autre de ces mesures ne pourrait leur être refusée et cependant il est vraisemblable que le législateur n'a pas pensé que son vote pourrait avoir une pareille portée.

Si la loi de 1905 s'applique à tout Français, résidant en France, ses bienfaits s'étendent-ils à tous les Français quelle que soit leur résidence. Cette question se pose d'une part pour les nationaux demeurant à l'étranger, de l'autre pour les Français installés hors du territoire métropolitain.

Ni la loi, ni les travaux préparatoires ne permettent d'élucider cette question. En faveur de l'exclusion des Français, résidant hors de la France continentale, un argument de texte peut être invoqué. L'examen des demandes d'assistance est soumis à une procédure comportant des formalités qui ne peuvent être effectuées qu'à l'intérieur d'une commune française, par exemple, l'étude de la situation de l'intéressé par le bureau d'assistance, puis par le Conseil municipal, et ce n'est point sans raison, semble-t-il, qu'on a dû dire que « les divers projets de lois qui ont été élaborés répondent négativement à cette question, d'une manière implicite (1) ».

Cependant, en fait, une solution différente est intervenue en faveur des vieillards ou infirmes français résidant à l'étranger. Peut-être par humanité, mais surtout pour tenir compte des réclamations des gouvernements étrangers, les

1. J. M. Roussel. *L'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables*, Paris 1906, p. 97.

Français se trouvant dans ces conditions peuvent faire valoir leurs titres à l'assistance. Leur demande est transmise par les soins des autorités consulaires et si elle est accueillie, l'intéressé jouira des mêmes avantages qu'un Français résidant dans la mère-patrie. Mais l'assistance n'est jamais accordée à l'étranger, et une fois l'admission prononcée, le vieillard ou l'infirme devra se faire rapatrier, par mesure administrative, avant de profiter du mode de secours qui lui a été alloué (1).

A l'égard des Français, résidant en Alsace-Lorraine, des dispositions spéciales ont même été adoptées. La demande écrite, considérée comme une des formalités essentielles de la loi de 1905, n'est même pas exigée des intéressés ; il suffit que les autorités allemandes réclament, par la voie diplomatique, le rapatriement d'un malheureux, pour que sa situation soit examinée et que son admission à l'assistance soit, s'il y a lieu, prononcée. Cette dérogation aux dispositions légales a été déterminée, d'une part, par divers accords conclus antérieurement entre la France et l'Allemagne, d'autre part par la situation spéciale de l'Alsace-Lorraine. Depuis 1871, en effet, la France n'a pas voulu établir, dans ces provinces, de représentations consulaires et dès lors aucun agent français, susceptible de transmettre les demandes des intéressés, n'existait.

Une solution contraire a été, en revanche, adoptée à l'égard des Français, résidant dans les colonies nationales. La dis-

1. Décisions ministérielles des 14 septembre 1906 et 15 février 1907. Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre des Affaires étrangères du 17 janvier 1907.

cussion, devant le Parlement, fournissait quelques indices sur la volonté du législateur. La Chambre avait admis que le régime, adopté en France, pourrait être étendu, par des règlements d'administration publique, à certaines des anciennes colonies. Mais comme cette disposition a disparu du texte définitif, il est permis d'en déduire que la loi ne s'applique qu'à la métropole. Un Français, résidant en Algérie ou dans une colonie française, ne peut donc faire valoir ses titres à l'assistance qu'après être revenu, à ses frais, en France ou avoir obtenu son rapatriement.

La Commission centrale a été d'avis que par les termes « tout Français » le législateur n'avait entendu comprendre que les citoyens français, et que les indigènes, sujets français, ne pouvaient prétendre au bénéfice de la loi de 1905, même s'ils se trouvaient sur le territoire de la métropole (1).

Les diverses solutions adoptées à l'égard des Français, ne résidant pas en France, se justifient par des considérations pratiques, mais elles semblent peu défendables en théorie, surtout au point de vue de la doctrine de la solidarité. Ainsi un Français, installé à l'étranger où il aura porté son travail et son industrie, est traité avec plus de bienveillance qu'un de ses concitoyens qui aurait passé sa vie dans une colonie où il contribuait au développement de la prospérité nationale. Cette situation semble d'autant plus étrange que certains Français, en s'établissant à l'étranger, peuvent avoir négligé parfois de se soumettre aux obligations des lois de recrutement.

1. Avis Comm. cent., dame Vve Simon, 15 mars 1910.

En dehors de la nationalité française, la loi de 1905 imposait, à tous les malheureux faisant valoir leurs titres à l'assistance, une double condition ; l'absence de ressources et l'incapacité de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence. Depuis la loi du 31 décembre 1907, la situation a été modifiée et tandis que les infirmes et les incurables doivent justifier remplir la double condition précédemment indiquée, les vieillards de 70 ans n'ont qu'à invoquer l'absence de ressources.

En adoptant l'amendement défendu par M. Dumont lors de la discussion de la loi de finances de 1908, le Parlement est revenu à la conception primitive, adoptée par la Chambre, et à laquelle le Sénat avait refusé de souscrire. Le législateur a établi, en quelque sorte, en faveur des septuagénaires, une présomption d'invalidité et quelle que soit leur vigueur et les ressources que leur travail peut leur procurer, ils doivent être admis au taux maximum de l'assistance. En modifiant ainsi la loi, il semble que le Parlement ait eu en vue principalement les vieux travailleurs agricoles, qu'un salaire de quelques centimes par jour privait légalement du bénéfice des dispositions adoptées. Mais le vote du Parlement a eu des répercussions que ne prévoyait sans doute pas le législateur et désormais un vieillard âgé de plus de 70 ans doit être admis à l'assistance, alors même qu'il gagnerait largement sa vie. Dans la pratique cette hypothèse se réalise assez souvent ; dans les grandes villes notamment des concierges, des employés de commerce obtiennent parfois, même après 70 ans, une rémunération leur permettant facilement

de vivre. Il en est de même pour certains ouvriers exerçant des professions où l'expérience joue un rôle prépondérant.

Lorsque le gain réalisé par le vieillard de 70 ans résulte uniquement de son travail, il est facile d'interpréter la volonté du législateur, mais des difficultés plus sérieuses se sont élevées, lorsque ces ressources proviennent du bénéfice d'une exploitation commerciale ou agricole. Elles présentent alors un caractère mixte et sont pour partie seulement le produit du travail. Comment alors la situation de l'intéressé devra-t-elle être appréciée et celui-ci est-il privé de ressources au sens de l'article 1^{er} de la loi de 1905.

La Commission centrale a écarté du bénéfice de l'assistance des fermiers et des petits patrons en invoquant, dans le premier cas, la valeur du matériel de culture qu'ils possédaient dans le second, celle de l'outillage ou des marchandises nécessaires pour l'exercice de leur profession (1). Cette solution ne répond peut-être pas à la volonté du législateur exprimée par les dispositions de la loi de finances de 1908, cependant lorsque les marchandises, l'outillage ou le matériel de culture représentent une valeur élevée et permettent au vieillard d'en retirer des ressources importantes, son inscription à l'assistance aurait pu paraître scandaleuse. Cette jurisprudence exige d'ailleurs un certain doigté dans son application, car il est incontestable que lorsque les instruments de travail n'ont qu'une valeur insignifiante, l'intéressé doit être admis.

1. Déc. Comm. centr., 23 octobre 1909, maire de Charleville, c. comm. cant de Charleville.

La question des métayers a soulevé plus de difficultés, ceux-ci même lorsqu'ils sont à la tête de l'exploitation d'un domaine important peuvent ne posséder aucun matériel agricole et cependant aux termes des articles 1763 et 1764 du Code civil et de la loi du 12 juillet 1889, ils sont de véritables associés du propriétaire. Devaient-ils être considérés comme n'ayant d'autres ressources que les produits de leur travail, notamment lorsqu'ils avaient recours, pour l'exploitation de leur métairie, aux services de domestique à gage. Pendant un certain temps, la Commission centrale a repoussé les demandes de cette nature en estimant que la majeure partie des bénéfices provenait non du travail de l'intéressé, mais de celui de ses salariés (1).

Dans une espèce récente, la demande d'un métayer âgé de 70 ans a été repoussée sous un autre prétexte.

La part du colon partiaire dans l'exploitation du domaine dépassait 2.000 francs par an et d'un autre côté, il était impossible de prouver qu'il eût recours aux services de domestiques salariés. La Commission centrale a admis, dans ce cas, qu'il devait être fait état d'une certaine somme, correspondant, en tenant compte des circonstances de fait, à la valeur maximum du travail d'un ouvrier agricole et que le surplus devait être considéré comme un bénéfice provenant de l'association conclue entre le propriétaire et le métayer, et devant être intégralement déduit du taux de l'allocation.

1. Déc. Comm. centr., 28 février 1908, dame Vve Challier, c. comm. cant. Segré.

Les vieillards peuvent donc revendiquer le bénéfice de la loi sur l'assistance, en invoquant simplement leur âge et leur absence de ressources, puisqu'il n'est point tenu compte des profits qu'ils peuvent retirer du travail, sauf lorsque l'importance de ces profits est déterminée par un facteur autre que leur activité personnelle. Il n'en est pas de même pour les infirmes et les incurables, et ils doivent justifier non seulement de la gravité de leur état physique, mais encore de leur incapacité à se procurer un salaire mensuel égal au taux d'allocation, arrêté pour leur commune de résidence.

Le législateur n'a pas déterminé lui-même l'âge minimum que l'infirmes devait avoir atteint pour pouvoir se réclamer de la loi de 1905. D'après les travaux préparatoires, il semblait que la nouvelle législation eût pour objet de venir seulement en aide aux malheureux incapables de travailler en raison de leur état physique ; aussi longtemps que leur âge ne leur permettait pas de se livrer à des occupations pouvant leur permettre de subvenir aux besoins de l'existence, les enfants paraissaient donc devoir être exclus de l'assistance. La Commission centrale, consultée par le ministre de l'Intérieur, émit, le 27 mars 1907, l'avis que les mineurs atteints d'une infirmité ou d'une maladie pourraient être assistés mais à partir de l'âge de seize ans seulement (1).

Deux considérations ont déterminé le choix de cet âge. Dans de nombreuses dispositions législatives, notamment

1. *Recueil de jurisprudence et des actes de la Commission centrale*, t. 1, p. 47.

dans la loi du 9 avril 1898, sur les accidents du travail, le Parlement avait paru admettre que la seizième année révolue pouvait implicitement être considérée comme l'époque de la vie où un mineur peut normalement gagner son existence. Avant cet âge, l'enfant ne devait pas être considéré comme en état de travailler, de plus son infirmité ou sa maladie pouvait ne pas posséder un caractère définitif et une amélioration dans un état physique devait encore être opérée.

D'ailleurs, la loi du 27 juin 1904, assure théoriquement aux enfants malades tous les secours matériels dont ils ont besoin. D'autre part, la Commission centrale a paru redouter que des secours en argent, versés dans l'intérêt des enfants infirmes, aux parents, incitassent ces derniers à se livrer à une spéculation immorale en négligeant de soigner ces malheureux; elle a craint de plus que l'assistance, prévue par la loi de 1905, soit, dans ce cas, inefficace.

Si la Société doit prendre à sa charge l'assistance des jeunes infirmes, il semble qu'en assumant cette tâche, elle ne peut poursuivre qu'un but utilitaire et chercher à assurer à ces enfants une éducation professionnelle leur permettant de subvenir aux besoins de l'existence, dès qu'ils auraient atteint l'âge adulte. Le système institué par la loi de 1905 ne permettait en aucun cas de parvenir à ce résultat et son extension aux enfants infirmes aurait présenté plus d'inconvénients que d'avantages.

Lorsque l'intéressé a atteint l'âge de 16 ans révolus, il importe de déterminer si son infirmité ou sa maladie possède le double caractère d'être incurable et de l'empêcher de sub-

venir par le travail aux besoins de l'existence. Cette partie de la loi a été d'une application particulièrement délicate et a engendré un certain nombre d'abus. Les médecins appelés, sur la demande des intéressés, à délivrer des certificats constatant leur état physique, ont eu la regrettable tendance de considérer que, d'après les termes de la loi, toute infirmité ou maladie, dès l'instant où elle était incurable, rendait incapable de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence. Un grand nombre de Conseils municipaux se sont crus tenus d'homologuer le certificat médical délivré à l'intéressé et ont admis à l'assistance des individus n'y ayant, en réalité, aucun droit. Le ministre de l'Intérieur, dans sa circulaire du 14 juillet 1908, a d'ailleurs attiré l'attention sur ces pratiques et a déclaré que de semblables « certificats constituent de mauvaises actions » (1).

Certes, il est impossible de dire si telle infirmité ou maladie doit être considérée comme permettant à un individu de subvenir aux besoins de l'existence. Pour chaque demande, il importe de tenir compte de l'âge de l'intéressé, de la gravité de son infirmité ou de sa maladie, de sa profession et enfin de l'époque de son existence où ses facultés physiques ont été diminuées. En principe, cependant, la jurisprudence tend à écarter les indigents qui peuvent seulement justifier de l'amputation totale d'un membre supérieur ou inférieur, de la perte d'un œil ou de l'affaiblissement notable de la vue, de la surdité, de la surdi-mutité, de hernies, de vari-

1. *Recueil, etc.*, 4^e édition, p. 221.

ces, de claudication et de rhumatisme à moins que cette dernière maladie n'ait entraîné la déformation de plusieurs membres.

Cette énumération n'a qu'une valeur indicative : une demande motivée par la perte d'un bras, par exemple, sera impitoyablement repoussée, lorsqu'elle émane d'un individu jeune et susceptible d'apprendre encore un métier, en rapport avec ses aptitudes physiques réduites ; au contraire, si elle est adressée par un malheureux âgé et qui vient d'être privé d'un membre supérieur depuis quelque temps seulement, elle aura de grandes chances d'être prise en considération. D'ailleurs, il y a lieu de tenir compte de la profession exercée par l'intéressé : la paralysie des membres inférieurs, qui justifiera l'inscription d'un ouvrier agricole, par exemple, alors qu'elle ne saurait, au contraire, servir de prétexte à l'assistance d'un employé de commerce effectuant des travaux d'écriture ou à une couturière. Il y a aussi lieu d'apprécier l'éducation spéciale qu'a pu recevoir un infirme : ainsi la demande d'un aveugle est repoussée, lorsqu'il a appris une profession, en rapport avec son état physique, au contraire, elle sera accueillie, si jamais il n'a reçu la moindre instruction professionnelle.

Si l'appréciation de l'incapacité, déterminée par des infirmités est difficile, cette tâche est encore relativement aisée, si elle est rapprochée des problèmes qui soulèvent la nature et l'incurabilité de certaines maladies. Bien que cette jurisprudence puisse paraître quelque peu sévère, la tuberculose n'est pas considérée, dans l'état actuel de la science, comme

une maladie incurable et les intéressés qui invoquent cette maladie pour réclamer le bénéfice de l'assistance voient, en général, leurs demandes repoussées. Il n'est fait d'exception à cette règle qu'au profit du tuberculeux, dont l'affection est tellement développée qu'aucune chance de guérison ne peut plus être espérée : dans ce cas seulement, la tuberculose est jugée posséder les caractères d'incurabilité exigés par l'article premier de la loi de 1905.

La variété infinie des maladies mentales soulève aussi de délicats problèmes. Dans cette hypothèse, l'incurabilité ne saurait généralement être mise en doute, mais il importe de déterminer de quelle législation relève le malade. Jusqu'en 1905, la loi de 1838 permettait seule de venir en aide aux malheureux ne jouissant pas de la plénitude de leurs facultés mentales, et, par nécessité, pour pouvoir les hospitaliser, non seulement les déments proprement dits, mais encore un certain nombre d'idiots et d'hystériques étaient admis au bénéfice de ce régime. Depuis que deux législations peuvent être mises à contribution en leur faveur, il a été nécessaire de déterminer quelle catégorie de personnes atteintes de maladies mentales relevait de la loi de 1905. L'article 40 déclare, en effet, qu'il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés ; les déments doivent donc être soumis, dans leur intérêt et dans celui de la sécurité publique, aux mesures d'internement prescrites par la loi de 1838. Mais, d'après la jurisprudence de la Commission centrale, les idiots, les épileptiques, les gâteux peuvent, au contraire, réclamer le bénéfice de la loi de 1905. Ce système, qui est scientifiquement

équitable, puisque ces divers cas de dégénérescence ne constituent généralement pas des manifestations d'aliénation mentale, d'après l'opinion des médecins spécialistes, présente cependant de graves inconvénients. Le placement d'un malade de cette catégorie, dans un hospice, sera parfois gênant pour les personnes auprès desquelles il devra vivre ; son assistance à domicile pourra être dangereuse pour l'ordre public. Dans un cas, comme dans l'autre, le malade ne recevra d'ailleurs pas les soins nécessités par son état mental.

L'appréciation de l'état exact d'une personne atteinte d'une maladie mentale serait donc une tâche fort délicate même pour une commission administrative, éclairée et n'ayant aucun intérêt dans la question, malheureusement, en fait, elle est le plus souvent confiée à des Conseils municipaux, dont le jugement peut être suspecté de partialité. En effet, si un malheureux est interné, en vertu de la loi de 1838, les frais d'hospitalisation incomberont aux finances locales, au contraire, s'il est admis au bénéfice de la loi de 1905, le budget communal ne supportera qu'une faible partie des dépenses occasionnées par son entretien, l'Etat assumant une proportion déterminée des charges financières du service.

D'ailleurs l'incurabilité elle-même de toutes les maladies est souvent difficile à déterminer, notamment pour les maladies chroniques et cependant il suffit qu'un traitement, même long, ou qu'une intervention chirurgicale puisse modifier l'état de santé de l'intéressé pour que ce caractère soit refusé à l'affection dont il est atteint. Le malade ne peut

alors prétendre qu'au bénéfice de la loi du 15 juillet 1893, sur l'assistance médicale gratuite.

Les certificats médicaux, qui doivent obligatoirement accompagner les demandes des infirmes et des incurables (1), sont d'ailleurs en général rédigés d'une manière bien imparfaite. Les praticiens, qui les délivrent sur la demande des intéressés, sont incités pour justifier leurs honoraires à leur découvrir une maladie.

Ils se bornent d'ailleurs à émettre leur diagnostic, par une phrase laconique, indiquant la nature de l'affection, mais négligent de préciser sa gravité et les conséquences qu'elle peut avoir sur la faculté de travail de l'infirmes ou de l'incurable. Ils concluent, presque invariablement, que l'intéressé est incapable de subvenir par le travail aux besoins de l'existence.

Des certificats ainsi rédigés ne peuvent avoir qu'une valeur relative et il importe de les soumettre à une appréciation critique. Il suffit parfois de lire le diagnostic pour se rendre compte que les conclusions du praticien sont erronées. D'autres fois, alors que la maladie énoncée semblerait devoir déterminer une incapacité totale de travail, il résulte des enquêtes administratives que l'affection possède un caractère si bénin, que l'intéressé gagne largement sa vie.

Pour faciliter la lecture des certificats médicaux, l'administration générale de l'assistance publique de Paris a invité les médecins, chargés d'examiner les intéressés, à ne pas formuler de conclusions précises, mais à indiquer, seule-

1. Art. 5 du décret du 9 avril 1909.

ment par une échelle de coefficients appropriés, le caractère et la gravité de la maladie. Cette pratique est d'ailleurs limitée à la capitale.

Pour qu'un intéressé de cette catégorie soit admis au bénéfice de l'assistance, il faut non seulement que son infirmité ou sa maladie soit incurable, mais encore qu'elle réduise son aptitude au travail au point de ne pas lui permettre de se procurer des ressources au moins égales au taux de l'allocation fixée pour la commune de sa résidence. A la différence des vieillards de plus de 70 ans, les ressources provenant du travail de l'infirmes ou de l'incurable doivent en effet être intégralement déduites du montant de l'allocation. Pour l'application de la loi du 14 juillet 1905, il n'y a pas lieu, comme pour la loi du 9 avril 1898, sur les accidents du travail, de tenir compte de tout amoindrissement de la valeur professionnelle et de réduire l'allocation proportionnellement à cette diminution. La seule question, que les conseils ou commissions, chargés d'apprécier la situation d'un infirme, doivent se poser, est la suivante : quelles ressources l'intéressé peut-il se procurer en s'employant à des travaux en rapport avec ses aptitudes ? La jurisprudence tend d'ailleurs à ne pas rechercher le gain effectivement réalisé par l'infirmes, mais seulement celui que son état physique lui permet de se procurer ; toute manière différente de procéder aurait conduit à favoriser la nonchalance des indigents (1).

1. Déc. Comm. centr. préfet du Gard, c. comm. cant. du 1^{er} canton de Nîmes 11 février 1909 ; préfet du Gard, c. comm. cant. du 2^e canton de Nîmes, 24 février 1909.

Il n'y a point lieu non plus de tenir compte des circonstances extérieures, tel que le chômage, qui peuvent venir réduire le gain de l'infirmes ainsi que celui des ouvriers n'ayant subi aucune diminution dans leur aptitude au travail.

Si un infirme est en état de se procurer des ressources au moins égales au taux de l'allocation, en travaillant, il ne peut prétendre au bénéfice de la loi de 1905; s'il est capable de réaliser quelques légers gains, inférieurs cependant au montant de l'allocation, celle-ci doit être diminuée de la valeur intégrale du salaire qu'il pourrait se procurer par le travail.

Cette jurisprudence, incontestablement sévère, n'est peut-être pas appliquée, dans toute sa rigueur, par les diverses juridictions devant lesquelles les demandes des intéressés sont susceptibles d'être déférées, mais la Commission centrale ne s'en départit jamais. Les seules ressources, dont elle ait refusé de tenir compte, sont celles provenant d'industries illicites, exposant ceux qui s'y livrent à des poursuites judiciaires, telle que la vente d'allumettes de contrebande ou de la mendicité (1).

Lorsque l'intéressé a justifié, soit de son âge, quand il a plus de 70 ans, soit de son inaptitude à subvenir par le travail aux nécessités de l'existence, il doit encore remplir une autre condition : être privé de ressources.

L'application de ce principe serait simple et relativement

1. Déc. Comm. centr. Sisclon.c. comm. départementale de la Loire, 23 mars 1910.

aisée, si le législateur n'avait, fort sagement d'ailleurs, établi des distinctions entre les ressources que peuvent posséder les intéressés et établir un régime spécial, en faveur de celles provenant soit de l'épargne individuelle, soit de la bienfaisance privée (1).

Il aurait semblé profondément injuste que la loi n'accordât aucun encouragement à la prévoyance, et qu'un homme, qui aurait économisé toute une existence, se vit privé du bénéfice de l'assistance parce qu'il se serait constitué, à grand-peine, une modeste pension, alors qu'un individu imprévoyant se trouverait, sur ses vieux jours, dans une situation aussi avantageuse en vertu de la loi d'assistance.

Le législateur n'a pas voulu de même décourager l'action de la bienfaisance privée, et qu'une légère pension, accordée par pure philanthropie, pût former obstacle à l'inscription d'un malheureux sur la liste des assistés (2).

1. Déc. comm. centr. Semestre c. comm. spéciale de la Seine, 7 avril 1909.

2. Art. 20 de la loi de 1905, § 5. Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois, celles provenant de l'épargne, notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant-droit n'entre pas en compte, si elle n'excède pas 60 francs. Cette quotité est élevée de 60 à 120 francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié sans que les ressources provenant de l'épargne et de l'allocation d'assistance puissent dépasser 480 francs.

Les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance entrent seules en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la même limite maximum de 480 francs.

En instituant un régime particulier en faveur de ces deux catégories de ressources, le législateur a voulu tenir compte de la différence de leur origine et des efforts personnels des intéressés. Ainsi alors que les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance ne sont évaluées que pour la moitié seulement de leur valeur réelle et ne viennent réduire l'allocation que dans cette proportion, un système différent a été appliqué aux ressources provenant de l'épargne. Dans ce dernier cas une somme de 60 francs n'entre pas en compte et le surplus de la pension, acquise par l'intéressé, n'est estimé que pour la moitié de sa valeur réelle. Un assisté qui, par exemple, se sera constitué une pension de retraite de 240 francs, recevra, dans une commune où le montant de l'allocation annuelle est de 180 francs, $180 - \left(\frac{240 - 60}{2}\right)$, soit 90 francs. Au contraire, si la pension dont il jouit avait pour origine la bienfaisance privée, l'allocation qu'il recevrait en vertu de la loi de 1905 ne s'élèverait qu'à $180 - \frac{240}{2}$, soit 60 francs.

Allant plus loin encore, le législateur a voulu tenir compte du mérite que l'intéressé avait eu en se constituant une retraite et il a jugé qu'un père de famille, ayant eu plusieurs enfants à élever, avait accompli un acte plus méritoire, en effectuant des économies, qu'un célibataire ou qu'un homme ayant peu de charges. Pour parvenir à ce résultat, l'article 20, prescrit que tout intéressé, qui justifiera avoir élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans au moins et

qui se sera constitué par son épargne une retraite, ne subirait aucune déduction sur le montant de l'allocation, si la pension ainsi formée ne dépassait pas 120 francs, si elle était supérieure à ce dernier chiffre, le surplus devrait être évalué seulement à la moitié de son montant réel. En appliquant cette règle à l'exemple précédent, l'allocation doit être dans ce cas de $180 - \left(\frac{240 - 120}{2} \right)$ soit de 120 francs.

Comme l'application de ces principes aurait eu, dans certains cas, pour conséquence de rendre obligatoire l'inscription d'intéressés jouissant d'assez fortes pensions, le législateur, qui a voulu seulement assurer le minimum reconnu nécessaire à l'existence, a décidé qu'en aucun cas l'allocation et les ressources provenant de l'épargne ou de la bienfaisance privée ne pourraient dépasser la somme de 480 francs. Si les règles ci-dessus énoncées avaient pour résultat de fournir à l'intéressé une somme inférieure, l'allocation devrait être réduite de manière à ce que la limite légale ne soit pas franchie.

Pour apprécier si l'intéressé peut revendiquer son inscription sur la liste des assistés, le législateur n'a donc formulé que fort peu de règles précises, il s'est borné d'une part à déclarer qu'il devait être privé de ressources, de l'autre, que si ses ressources provenaient de l'épargne ou de la bienfaisance un mode spécial d'évaluation devait leur être appliqué. Il est facile de comprendre qu'un texte aussi incomplet devait soulever de nombreuses contestations, non seulement sur le mode d'estimation des ressources possédées par

les intéressés, mais encore sur la portée du régime de faveur institué au profit des ressources provenant de la prévoyance ou de la bienfaisance.

En effet, un grand nombre d'intéressés possèdent soit des biens immobiliers ou mobiliers, soit des créances de diverses natures, mais résultant principalement des articles 205 et suivants du Code civil.

La première hypothèse qui doit être envisagée est la situation d'un intéressé possédant des biens mobiliers ou immobiliers, acquis non par l'épargne, mais à la suite d'une succession ou d'une donation. Il est incontestable que si les revenus provenant de biens de cette nature sont supérieurs au montant de l'allocation fixé pour la commune de résidence du postulant, sa demande doit être écartée immédiatement puisqu'il jouit des ressources plus importantes que la somme considérée comme le minimum nécessaire à l'existence.

Si les revenus des biens de cette nature sont inférieurs au taux de l'allocation communale, quelle déduction devra être opérée sur cette dernière.

Trois systèmes pouvaient être envisagés : ou le revenu réel serait seul pris en considération, ou la possession d'un capital, d'une certaine importance, serait jugée susceptible de permettre de vivre sans recourir à l'assistance ; dans cette dernière hypothèse, le postulant aurait été réputé ne pas remplir les conditions prévues par l'article 1^{er}, puisqu'il pouvait, temporairement au moins, se passer de secours. Enfin un troisième régime pouvait être adopté : il serait fait

une évaluation, en capital, des biens possédés par l'intéressé et il serait déduit du montant de l'allocation, les arrérages produits par ce capital placé en rente viagère.

La première de ces solutions avait d'abord paru devoir être adoptée (1). L'article 5 de la loi prévoyait même un recours contre l'intéressé ainsi que contre sa succession (2). Bien que ce texte soit peu précis, il semble que le législateur, en prévoyant le remboursement des allocations servies par la collectivité, avait entrevu la possibilité d'assister un individu possédant quelques ressources. Cependant cette pratique aurait présenté de véritables dangers. D'une part, elle aurait conduit à accorder l'assistance à de petits propriétaires ou petits rentiers relativement aisés, de l'autre, elle n'aurait offert aucune garantie à la collectivité. Pour se soustraire au recours prévu par l'article 5, le possesseur de biens mobiliers ou immobiliers n'aurait pas manqué de les aliéner, à l'aide d'un contrat tenu secret, et au jour de sa mort, le fisc aurait été dans l'impossibilité matérielle de se rembourser d'une partie des allocations servies.

Ce double danger paraît avoir impressionné la Commission centrale et après avoir hésité à fixer sa jurisprudence ; elle semble s'être arrêtée à des règles différentes suivant la nature des biens et l'emploi qui en est fait par leur possesseur.

Pour les immeubles bâtis, occupés par leur propriétaire,

1. Adrien Sachet. *L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables*, p. 25.

2. *Recueil*, etc., 1910, p. 25. Circulaire ministérielle du 16 avril 1906.

la Commission centrale avait d'abord jugé que le revenu réel, devait seul être déduit du taux de l'allocation (1), mais cette jurisprudence n'a pas été maintenue et il a été décidé que lorsqu'un postulant réside dans une maison provenant de succession, il y a lieu de déduire du taux de l'allocation, non la valeur locative, mais le revenu produit par le capital dudit immeuble placé en rente viagère (2).

Bien entendu la jurisprudence ne demande pas que cette opération soit effectivement réalisée, et elle admet à l'assistance partielle l'intéressé, lorsque le revenu ainsi calculé est encore inférieur au taux de l'allocation.

Cette règle a le mérite de prévenir les fraudes que l'intéressé, en aliénant l'immeuble avant sa mort, pourrait commettre et d'éviter le recours prévu contre sa succession, mais il est permis de se demander si elle n'est pas d'une sévérité exagérée dans certaines hypothèses. Dans une commune, où le taux d'allocation annuelle a été fixé à 60 francs, par exemple, il suffit qu'un postulant occupe une maison ou exploite une terre d'une valeur locative réelle de 30 francs pour que le bénéfice de la loi de 1905 lui soit refusé. En effet, la valeur de ce modeste immeuble sera estimée, d'après le mode de calcul employé par l'administration de l'Enregistrement, à 20 fois son revenu, soit à 600 francs, en supposant cette somme placée, à capital aliéné, à la Caisse nationale des re-

1. Déc. Comm. centr., préfet de l'Hérault, c. comm. cant. de Manguio, 4 juin 1909.

2. Déc. Comm. centr., préfet du Nord, c. comm. cant., de Gravelines, 6 juin 1909, *Rec. II*, p. 89.

traites pour la vieillesse, un vieillard de plus de 70 ans obtiendrait une rente légèrement supérieure à 60 francs, qui lui assurerait des ressources égales au taux d'allocation fixé pour la commune de sa résidence. S'il ne possédait effectivement aucun moyen d'existence, il serait mis dans l'obligation de vendre cet immeuble pour avoir du pain. D'ailleurs, la vente d'une maison d'aussi peu d'importance est, surtout dans les régions où la population diminue, pratiquement impossible et cependant, il n'est pas tenu compte d'une semblable situation.

A une époque où le législateur s'efforce par tous les moyens d'assurer la conservation du foyer familial et cherche même à en assurer l'édification, il peut sembler qu'une telle jurisprudence aille à l'encontre des conceptions du Parlement et il n'est guère vraisemblable que les auteurs de la loi de 1905 aient pensé que le fait, de posséder la chaumière qu'il occupe, pût être jamais invoqué pour dénier à un vieillard le bénéfice de l'assistance.

A l'égard des immeubles, bâtis et non bâtis, possédés par un intéressé, mais non occupés par lui, la jurisprudence paraît moins nettement établie. Tantôt la Commission centrale leur a appliqué les mêmes règles qu'à la maison habitée par son propriétaire, c'est-à-dire qu'elle en évalue la valeur, et déduit du taux de l'allocation la rente viagère qui serait obtenue, tantôt, au contraire, elle a repoussé les demandes des intéressés possesseurs d'immeubles remplissant ces conditions en déclarant que la privation de ressources, prévue par l'article 1^{er} de la loi, n'était pas établie.

Cette dernière règle paraît équitable, car l'intéressé avant de réclamer à la collectivité de pourvoir à sa subsistance doit avoir épuisé ses propres ressources et l'obligation d'aliéner, dans ces conditions, des immeubles, ne paraît pas choquante.

Pour éviter l'application de la jurisprudence relative aux immeubles, les intéressés ont souvent invoqué que leurs biens-fonds étaient grevés de créances hypothécaires ou privilégiées et qu'il devait être tenu compte des intérêts qu'ils acquittaient. Souvent d'ailleurs, ces affirmations n'étaient appuyées par aucune pièce justificative, mais la Commission centrale a jugé que lors même que ces dettes étaient certaines, leur existence ne devait pas être prise en considération et qu'il appartenait aux intéressés propriétaires de liquider leur situation, avant de pouvoir prétendre au bénéfice de l'assistance (1). Il était d'ailleurs difficile d'adopter une autre solution, car les postulants se seraient empressés de contracter fictivement des dettes hypothécaires afin de pouvoir bénéficier de l'allocation entière.

Parmi les biens mobiliers, qui doivent venir en déduction de l'allocation, certains sont d'une évaluation particulièrement aisée. Tel est le cas des rentes ou droits viagers appartenant aux intéressés.

Les rentes viagères, payables en nature ou en argent, l'usufruit d'un immeuble, les droits d'usage ou d'habitation doivent être estimés pour la valeur réelle et venir réduire l'allocation versée à l'intéressé.

1. Déc. Comm. centr. maire de Saint Blancard, c. comm. cant. de Masseube, 8 mai 1909.

Dans certains cas cependant, cette jurisprudence serait difficilement applicable. Si un vieillard jouissait d'un droit d'habitation, pouvant être évalué à 60 francs, par exemple, dans une commune où l'allocation ne serait pas supérieure à ce chiffre, il paraîtrait difficile de lui refuser le bénéfice de l'assistance. Ce droit lui assurerait en effet seulement le logement gratuit et ne pourrait, en aucune hypothèse, être transformé en une rente de même valeur, puisqu'il ne doit être exercé que par la personne au bénéfice de laquelle il a été constitué.

L'inexécution de conventions, créant des obligations de cette nature, ne saurait être invoquée par l'intéressé pour réclamer son inscription à l'assistance. Si la rente viagère, à laquelle lui donne droit soit l'aliénation d'un immeuble, soit le partage de ses biens effectués aux termes des articles 1075 et suivants du Code civil (1), reste impayée, il appartient au créancier de poursuivre ses débiteurs et de réclamer, s'il y a lieu, la révocation de la donation ou l'aliénation pour inexécution des clauses du contrat.

Bien que cette question n'ait pas été jugée, il semble que si un postulant résidait dans une commune assurant à tous ses habitants divers avantages en nature, résultant de la possession de biens communaux importants, il y aurait lieu d'évaluer ces droits et de faire subir à l'allocation une déduction correspondante.

1. Dép. Comm. centr., maire de Montéglin, c. comm. cant. de Lavagne, 19 juin 1909.

En dehors des divers biens qui viennent d'être énumérés les intéressés peuvent posséder des espèces, des valeurs mobilières, des meubles meublants et des créances de diverses natures. La possession de valeurs de ce genre devait-elle écarter les postulants de l'assistance et, dans le cas contraire, de quelle manière leur revenu devait-il être évalué ? La difficulté de cette question était d'autant plus grande que dans ce cas les dissimulations sont aisées et que, de plus, les intéressés pouvaient toujours prétendre que ces biens étaient le fruit de leur épargne personnelle et revendiquer le bénéfice des dispositions de l'article 20.

Cette question a d'abord reçu une solution au sujet d'assistés possesseurs d'un livret de caisse d'épargne constitué grâce à leurs économies. Leur demande a été écartée, en déclarant que « si le législateur a accordé certains privilèges aux ressources provenant de l'épargne, il a entendu les réserver à celles pouvant être considérées comme définitivement acquises aux assistés, qu'elles aient servi à la constitution d'une rente viagère ou d'une pension de retraite ou qu'elles aient été consacrées à l'acquisition d'un foyer familial ; que ces privilèges ne peuvent être étendus aux dépôts effectués dans les caisses d'épargne, que les dépôts restent en effet toujours à la disposition des titulaires de livret et que ceux-ci, sous réserve de l'accomplissement des formalités requises pour les retraites, peuvent en faire usage pour leurs besoins personnels (1) ».

1. Déc., Comm. centr., époux Brindeau, c. comm. cant. du Mans, 14 avril 1908, *Recueil, etc.*, 1, p. 33.

Cette solution, appliquée à des ressources constituées indiscutablement par l'épargne doit, à plus forte raison, être étendue à tous les biens mobiliers d'origine incertaine ou provenant incontestablement d'une succession ou d'une donation. La possession de quelques titres mobiliers ou d'une créance hypothécaire ou chirographaire doit, à notre avis, être assimilée à la propriété d'un livret de Caisse d'épargne et légitime la non inscription d'un postulant, puisqu'il ne peut être considéré comme privé de ressources au sens de la loi de 1905.

Cette jurisprudence ne doit pas être appliquée avec une rigueur trop grande et la possession d'une somme minime, représentant à peine le montant de l'allocation de quelques mois, ne suffirait pas pour faire repousser la demande d'un intéressé. Aurait-il été possible d'adopter une autre jurisprudence sans provoquer de graves abus, nous ne le pensons pas.

Si le bénéfice des dispositions de l'article 20 avait été étendu à tous les revenus constitués par l'épargne des postulants dans une ville comme Paris, où l'allocation est fixée à 30 francs par mois, un intéressé, possesseur d'un capital d'une dizaine de mille francs aurait dû être admis à l'assistance. Il est cependant incontestable que le législateur n'a pas pensé venir en aide aux gens se trouvant dans cette situation.

Quant aux meubles meublants, la Commission centrale s'est refusée d'en faire état et aucune réduction n'a été opérée sur le montant des allocations du chef de la possession

de valeurs de cette nature. Cependant si le mobilier d'un postulant représentait, par sa consistance, un capital d'une certaine importance, il semble que son possesseur pourrait, à bon droit, être considéré comme ne remplissant pas les conditions de l'article 1^{er} de la loi de 1905. Si un postulant possède un matériel, utilisé pour une exploitation commerciale, industrielle ou agricole, il est certain que le montant de l'allocation doit subir une réduction, mais la jurisprudence est, sur ce point, incertaine et tour à tour une demande est repoussée, le postulant ne semblant pas privé de ressources, alors qu'une requête similaire sera prise en considération et que l'allocation subira seulement une déduction.

Dès l'origine de l'application de la loi, un avis de la Commission centrale (1) a décidé que les rentes, servies en vertu de la loi du 9 avril 1898, à des victimes d'accidents professionnels, devaient être intégralement déduites, comme constituant des ressources personnelles aux intéressés sans que ceux-ci aient contribué, par leurs versements, à leur formation.

Mais l'existence de ressources peut ne pas être avouée par l'intéressé, ou les enquêtes administratives sont impuissantes pour la découvrir et cependant des indices peuvent révéler que le postulant n'a pas besoin de l'assistance. Le bénéfice de la loi de 1905 devra-t-il cependant être accordé dans ce cas. La Commission centrale ne l'a pas pensé et a admis

1. *Recueil*, etc., I, p. 60.

que des présomptions de ressources personnelles suffisaient pour légitimer la non-inscription d'un postulant. Elle a estimé notamment que le fait de payer régulièrement, à Paris, un loyer de 650 francs, constituait un signe extérieur de ressources (1). Elle a jugé de même que l'aliénation récente d'un immeuble (2) ou de titres de rente (3) et que la perception, à époque rapprochée, d'une indemnité, un capital à la suite d'un accident du travail (4) ou d'une indemnité d'expropriation (5) étaient l'indice de ressources personnelles et qu'à bon droit, des demandes rédigées par des postulants se trouvant dans cette situation ne devaient pas être prises en considération. Certes, il n'y a là que des présomptions, et il appartient au postulant de les combattre en indiquant l'emploi qu'il a pu faire des fonds ainsi recueillis.

En dehors des biens et des droits énoncés précédemment, les postulants possèdent, en vertu des articles 203 et suivants du Code civil de véritables créances, contre un certain nombre de personnes, auxquelles des biens de parenté ou d'alliance les rattachent. En adoptant la loi de 1905, le législateur n'a pas entendu supprimer l'obligation naturelle et légale qui incombe aux ascendants, descendants ou conjoints des indigents, il a même autorisé les collectivités, qui accorderaient à ces derniers le bénéfice de l'assistance, le droit de

1. Déc. Comm. centr., Lacroix c. comm. spéc. de Paris, 10 juillet 1907.

2. Déc. Comm. centr. Averty c. comm. cant. de Baupréau, 5 décembre 1908.

3. Déc. Comm. centr. Langon c. comm. cant. de Montrichard, 31 octobre 1908.

4. Déc. Comm. centr. Buriez c. comm. cant. d'Armentières, 10 décembre 1907.

5. Déc. Comm. centr. Lemettais c. comm. spéc. de Paris, 20 juin 1908.

répéter contre les personnes tenues de la dette alimentaire, le montant des sommes allouées aux intéressés jusqu'à cinq années de secours. Bien que la loi de 1905 ait confirmé, en quelque sorte, le Code civil, les parents des postulants ont affecté, dans de trop nombreuses circonstances, de croire que la nouvelle législation abrogeait leurs obligations antérieures ou que ses bienfaits venaient, en quelque sorte, se superposer à l'aide fournie aux intéressés par les personnes débitrices de la dette alimentaire. D'autre part, les Conseils municipaux n'ont pas compris, à l'origine, la pensée exacte du législateur et tantôt, ils ont négligé de tenir compte de l'aide ainsi fournie, tantôt ils ont considéré qu'il suffisait que le postulant ait des enfants en état de lui venir en aide pour lui refuser le bénéfice de la loi de 1905.

Cependant, en droit, comme les prestations ainsi acquittées ont un caractère légalement obligatoire, et que le législateur n'a pas institué, à leur égard, un régime de faveur, elles doivent être considérées comme des ressources personnelles, qui légitiment le refus de l'assistance si leur montant est au moins égal au taux de l'allocation ou une réduction proportionnelle du secours, si leur quotité est inférieure à ce dernier chiffre.

Ce principe, une fois reconnu, ne pouvait soulever aucune difficulté d'interprétation, lorsqu'il résulte des déclarations mêmes des postulants que les parents, tenus de s'acquitter envers eux de la dette alimentaire, ne négligent pas leurs obligations et leur versent, en espèces, une somme déterminée. Il suffit alors, suivant le cas, d'opérer sur l'allo-

cation une déduction correspondante ou de refuser à l'intéressé le bénéfice de l'assistance. Dans les cas où des parents reçoivent indivisément une pension de leurs enfants, il y a lieu d'appliquer, à chacun d'eux, la moitié des secours en espèces ainsi fournis (1).

Mais cette règle est d'une application plus délicate lorsque les secours, ainsi accordés, sont représentés par des prestations en nature, constituées, le plus souvent, par une place au foyer familial. La loi de 1905 n'a pas aggravé les obligations du Code civil. Il y a lieu d'examiner en tenant compte de toutes les circonstances de fait, dans quelle mesure, l'enfant qui hébergera, par exemple, un père, peut effectivement lui venir en aide et évaluer, en quelque sorte, la pension alimentaire que les juridictions civiles pourraient le condamner à servir. Suivant les cas, la demande d'un postulant, assisté en nature, sera donc repoussée ou admise en faisant subir à l'allocation une déduction plus ou moins forte, en tenant compte du degré d'aisance des personnes qui s'acquittent de la dette alimentaire. En général, la Commission centrale admet que, si modeste que soit la situation des parents de l'intéressé, il importe d'apprécier l'avantage que peut représenter le logement gratuit et d'opérer, pour ce motif, une légère réduction sur le taux de l'allocation. Cependant si deux postulants, tenus, l'un envers l'autre, de la dette alimentaire, sont tous deux assistés et vivent en com-

1. Déc. Comm. centr., maire de Bresolles c. comm. cant. de Moulins, 22 octobre 1908.

mun, il a été admis qu'il ne saurait être fait état de logement appartenant à l'un d'eux pour diminuer le montant de l'allocation. Celle-ci a, en effet, un caractère strictement personnel et ne saurait servir à acquitter une dette alimentaire (1).

Poussant plus loin la même conception, la Commission centrale a admis qu'un parent, notamment un conjoint, n'est tenu à la dette alimentaire que sur ses ressources personnelles dépassant le taux de l'allocation mensuelle. C'est-à-dire que pour apprécier dans quelle mesure un vieillard de soixante-dix ans peut venir en aide à sa femme, il ne doit être tenu compte ni des secours fournis en vertu de la loi de 1905, ni des ressources qu'il peut se procurer par le travail (2). La jurisprudence, dans cette hypothèse, semble avoir été impressionnée par la loi du 31 décembre 1907, mais il est permis de se demander si telle a été la pensée du législateur, et si, en décidant que le produit du travail d'un intéressé ne devait pas entrer en compte pour la fixation du montant de son allocation, le Parlement a entendu l'exonérer des obligations d'assistance familiale prévues par le Code civil. Il est cependant certain qu'un vieillard possédant des ressources, même provenant de son travail, assigné, par son conjoint, devant la juridiction civile en paiement d'une pension alimentaire, serait condamné à lui en verser une, d'après les termes de l'article 212 du Code civil.

1. Avis. Comm. centr., du 17 décembre 1908. *Recueil*, t. II, p. 134.

2. Déc. Comm. centr., Afflard c. comm. cant. de Valenciennes, 5 mars 1909, *Recueil*, etc., II, p. 63.

A côté de cette jurisprudence extrêmement bienveillante la Commission centrale a admis une solution assez rigoureuse au sujet de l'époux, valide et âgé de moins de soixante-dix ans, dont le conjoint remplissait les conditions nécessaires pour prétendre au bénéfice de la loi de 1905. Elle a jugé que, pour apprécier la valeur de l'aide, qui était ainsi fournie, il y avait lieu de tenir compte de toutes les ressources appartenant à l'époux, débiteur de la dette alimentaire, de prélever, pour un entretien personnel, une somme égale au taux de l'allocation et d'appliquer la totalité du surplus au bénéfice de son conjoint. S'il suffit donc que les ressources de l'époux, ne bénéficiant pas de la loi de 1905, s'élèvent au double du taux de l'allocation pour que son conjoint ne puisse réclamer son inscription sur la liste des assistés (1).

Dans les deux hypothèses envisagées, l'évaluation de l'assistance fournie par les personnes tenues de la dette alimentaire est basée, soit sur les déclarations mêmes des intéressés, soit sur l'appréciation d'une situation de fait dont les enquêtes administratives révèlent l'existence et l'application de la jurisprudence fixée par la Commission centrale est relativement aisée. Comme nous l'avons dit, les Conseils municipaux furent plus embarrassés, lorsqu'ils ne possédèrent pour évaluer le montant de l'assistance familiale que des présomptions tirées de l'aisance relative de la famille du postulant. Sur de simples indices, le bénéfice de la loi de

1. Déc. Comm. centr., Léomant c. comm. cant. de Pont-de-l'Arche, 30 janvier 1908.

1905 fut souvent refusé, alors que dans d'autres communes, il ne fut tenu compte que des ressources avouées par les postulants eux-mêmes.

Il était difficile de trouver dans la loi de 1905 elle-même des indications permettant d'affirmer quelle avait été la volonté exacte du législateur. Aucune disposition n'obligeait les postulants à mettre judiciairement en demeure de s'acquitter de la dette alimentaire, les personnes que le Code astreint à cette obligation avant de solliciter le bénéfice de l'assistance. L'article 5 de la loi prévoit seulement un recours, au profit des collectivités intéressées, pour se rembourser des secours servis aux vieillards et aux infirmes.

La situation était d'autant plus délicate, que les postulants, dans l'espérance de toucher à la fois l'allocation d'assistance et des secours alimentaires, pouvaient déclarer ne rien recevoir de leurs enfants, alors qu'en fait ceux-ci s'acquittaient de leurs obligations naturelles et légales. Si, dans ces conditions, un postulant avait été admis au bénéfice de la loi de 1905, le secours, prévu par l'article 5, serait devenu sans valeur, car les juridictions civiles auraient, à bon droit, refusé de condamner au remboursement des sommes versées à l'intéressé, des enfants qui auraient spontanément et régulièrement acquitté leurs obligations alimentaires. L'assistance, dans ce cas, aurait été accordée à un postulant n'y ayant effectivement aucun titre et, dans les petites communes rurales, notamment où la situation des habitants est approximativement connue de leurs voisins, une semblable application de la loi eût produit un effet moral déplorable.

La jurisprudence, puis un règlement d'administration publique ont, peu à peu, déterminé les règles qui devraient être suivies à cet égard et fixé les conditions qui permettraient d'apprécier si les personnes tenues de la dette alimentaire s'acquittaient de leurs obligations.

Une solution a d'abord été donnée à une des hypothèses qui pouvait se présenter. Il a été admis que, lorsque les renseignements administratifs révélaient que le postulant avait obtenu un jugement régulier, condamnant les personnes tenues comme lui de la dette alimentaire, à lui servir une pension, il ne pouvait être considéré comme privé de ressources et que le bénéfice de la loi de 1905 devait lui être refusé ou que le montant des sommes, que ses enfants avaient été condamnés à lui payer, devait venir en déduction du taux de l'allocation.

Cette jurisprudence est même appliquée lorsque le postulant déclare que ses enfants essayent de se soustraire au jugement qui les atteint. La Commission centrale a estimé que l'intéressé n'était pas seulement en possession du droit théorique, mais peut-être sans valeur, que lui confère le Code civil, mais d'une créance exigible, constituant des ressources actuelles, et dont la formule exécutoire du jugement lui permettrait d'obtenir le paiement (1). Si malgré une condamnation, astreignant ses enfants à lui servir une pension, un postulant voulait revendiquer le bénéfice de la loi de 1905, il devrait prouver, par les poursuites qu'il aurait en-

1. Déc. Comm. centr., Clément c. comm. cant. de Couliège, 26 mai 1908.

gagées, que son titre exécutoire est sans valeur et sa créance irrécouvrable. Il était nécessaire d'adopter cette jurisprudence, car les postulants auraient toujours déclaré que la pension alimentaire, qui devait leur être servie, était impayée.

Mais lorsque l'intéressé n'a pas assigné en justice les personnes tenues envers lui de la dette alimentaire, devait-il être astreint, avant de prétendre au bénéfice de la loi de 1905, à remplir cette formalité. La Commission centrale n'a pas cru devoir adopter une solution aussi rigoureuse, mais cependant elle a admis, par plusieurs décisions, que les postulants devaient établir que les personnes tenues légalement à leur venir en aide refusaient de le faire ou étaient incapables matériellement de s'acquitter de cette obligation. Tantôt des demandes formulées, dans ces conditions, ont été repoussées (1), tantôt la décision a été ajournée jusqu'au moment où l'intéressé apporterait la preuve des faits contestés (2). Cette jurisprudence, dont une circulaire ministérielle recommandait l'application (3), aurait permis d'écarter la majeure partie des demandes des intéressés, jusqu'au moment où ils auraient fourni la preuve, que les personnes tenues de leur venir en aide ne remplissaient pas, pour une raison ou une autre, cette obligation. En un mot, c'était

1. Déc. Comm. cent., maire de Wignehies c. comm. cant. Trelon, 12 décembre 1907.

2. Déc. Comm. centr., maire de Saint-Pierre-le-Bost c. comm. cant. de Royère, 4 juin 1907.

3. *Recueil*, etc., 1910, p. 189.

rejeter, en toutes circonstances, le fardeau d'une preuve, souvent difficile à établir, sur le demandeur.

Cette solution, juridiquement équitable, était d'un formalisme trop rigoureux pour une loi d'assistance, dont l'application doit nécessairement être faite avec une certaine bienveillance. Des pratiques administratives d'abord, puis le règlement d'administration publique du 3 août 1909, permirent d'arriver au même résultat en mettant en demeure les personnes tenues de la dette alimentaire de déclarer s'ils s'acquittaient de cette obligation. Le paragraphe 3 de l'article 5 du règlement d'administration publique précité, en énumérant la liste des pièces qui doivent accompagner le dossier de chaque postulant exige « une attestation du maire indiquant à l'égard des membres (de la famille) qui s'acquittent de la dette alimentaire, dans quelles conditions ils le font et certifiant à l'égard de ceux qui ne s'acquittent pas soit qu'il leur est impossible de s'en acquitter, soit qu'ils ont été mis en demeure de le faire et qu'ils s'y sont refusés ».

En pratique, les règles appliquées sont les suivantes : chaque fois qu'un postulant déclare qu'il ne reçoit aucune aide des personnes tenues envers lui de la dette alimentaire et qu'une situation de fait ou qu'un jugement n'infirmes pas cette affirmation, les autorités, chargées d'instruire la demande, adressent, aux enfants ou aux autres parents énumérés par le Code civil, une lettre leur rappelant leurs obligations légales et les questionnant sur la manière dont ils comptent s'en acquitter. Cette espèce de sommation leur

rappelle, en outre, qu'ils s'exposent, en cas de refus, au recours prévu par l'article 3 de la loi de 1903.

La mise en demeure, ainsi faite, peut produire deux résultats. Les personnes interpellées ou déclareront ne pouvoir fournir aucun aide au postulant, ou négligeront de répondre ; dans un cas comme dans l'autre l'intéressé sera censé ne recevoir aucune pension alimentaire et son admission à l'assistance sera prononcée. Au contraire, les parents peuvent déclarer qu'ils viendront en aide au postulant. Dans ce cas plusieurs hypothèses peuvent se présenter ; si les secours ainsi versés sont évalués en argent, il y a lieu de faire état de la totalité de cette pension, ce qui suivant les cas déterminera soit une réduction sur le taux de l'allocation, soit la non-inscription du postulant sur la liste des assistés. Mais les engagements ne revêtent toujours pas une forme aussi précise et parfois les personnes interpellées se déclarent prêts à fournir à l'intéressé tout ce dont il aura besoin, une telle promesse est, en général, considérée comme équivalente à une assistance entière. D'autres fois, les enfants, tenus de la dette alimentaire, se déclarent disposés à recevoir le postulant à leur foyer ; si ce dernier accepte, une offre de cette nature suffira pour écarter la demande d'assistance. La même solution a été adoptée lorsque l'intéressé prétend, sans invoquer de motifs plausibles, qu'il ne veut pas l'accepter (1).

Les pratiques suivies tendent donc à transformer toutes

1. Déc. Comm. centr., Dutilh c. comm. cant. de Dax, 9 mars 1911.

les promesses, faites par des personnes tenues de la dette alimentaire, en présomptions de ressources au profit du postulant. Ces présomptions ne sont pas, il est vrai, irréfragables, puisque ces promesses ne reposent pas sur un titre exécutoire. Il appartient à l'intéressé de fournir la preuve du non-paiement du secours que ses parents se sont engagés à lui verser, pour pouvoir recourir aux bienfaits de la loi d'assistance.

Ce système présente à la fois des défauts et des avantages. Il a le mérite d'éviter un grand nombre de recours judiciaires, exercés en vertu de l'article 5 de la loi de 1905, entre les personnes tenues de la dette alimentaire et permet soit de refuser l'inscription des postulants, soit de ne leur accorder qu'une allocation réduite. D'un autre côté, il a peut-être l'inconvénient, tantôt de déterminer la non-inscription sur la liste des assistés, de postulants qui devraient y être compris, tantôt d'exonérer, de leur devoir légal, moyennant la promesse d'un versement de quelques francs, des enfants que leur situation met à même de consentir des sacrifices beaucoup plus importants en faveur de leurs parents. Que valent, en effet, ces promesses ; parfois elles ne seront jamais remplies, par mauvaise volonté ou pour toute autre cause, et cependant les intéressés seront considérés comme touchant régulièrement le montant des sommes ainsi déclarées.

D'autres fois, les engagements, pris par les enfants, sont notoirement insuffisants et leur manière de répondre à la mise en demeure qui leur est faite tendrait à révéler que, dans l'opinion populaire, la notion de la solidarité familiale a été

détruite par celle de la solidarité sociale. Des enfants, dont le grade ou la situation sociale révèle l'aisance, ne craignent pas de déclarer qu'ils ne peuvent rien faire pour leurs parents ou se contentent de leur verser un secours ridiculement minime. Il est donc peut-être dangereux de laisser les personnes débitrices de la dette alimentaire seuls juges de l'étendue de leurs obligations.

A côté des diverses ressources que nous venons d'examiner, produits du travail des individus âgés de moins de soixante-dix ans, ressources personnelles ou créances alimentaires de tous les assistés, qui doivent être intégralement déduites du taux de l'allocation, la législation a réservé des privilèges spéciaux aux revenus et secours provenant de l'épargne ou de la bienfaisance privée. Comme il l'a été dit précédemment, lorsque ces ressources proviennent de l'épargne, elles n'entrent, en déduction du montant de l'allocation, que pour la moitié de leur valeur réelle, indépendamment d'une somme de 60 ou de 120 francs, suivant le nombre des enfants élevés par le postulant, qui jouit d'une exonération complète. Pour les ressources provenant de la bienfaisance privée, la moitié seulement de leur montant peut être pris en considération.

La jurisprudence a dû définir pour ces deux natures de ressources privilégiées les caractères qu'elles devraient posséder pour que leur titulaire puisse revendiquer le bénéfice des dispositions de l'article 20.

A l'égard des ressources provenant de l'épargne, la jurisprudence de la Commission centrale paraît s'être inspirée d'un double principe. S'appuyant sur une phrase du 5^e para-

graphe de l'article 20 ainsi conçue : Toutefois, les ressources provenant de l'épargne *notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit*, elle a admis que pour avoir droit aux faveurs de la loi, l'épargne devrait être *consolidée* par un placement définitif telles que la constitution d'une rente viagère et l'acquisition d'une maison. D'autre part, en cas de contestation sur l'origine des ressources, l'intéressé est tenu de faire la preuve qu'elles proviennent de son épargne personnelle.

La nécessité de la consolidation définitive de l'épargne pour avoir le droit de bénéficier des dispositions de l'article 20 a été affirmée par une décision contentieuse de la Commission centrale du 14 avril 1908 relative à un possesseur d'un livret de Caisse d'épargne (1). Non seulement, les avantages inscrits par le législateur, dans cet article, lui ont été refusés, mais encore la décision précitée a déclaré que le titulaire d'un livret de Caisse d'épargne n'était pas privé de ressources au sens de l'article 1^{er} de la loi de 1903 et ne pouvait dès lors prétendre au bénéfice de l'assistance.

Une solution analogue serait, croyons-nous, opposée à la demande d'un intéressé qui justifierait avoir acquis, par son épargne, quelques titres mobiliers.

Une première catégorie de ressources provenant de l'épargne jouit indiscutablement du bénéfice de l'article 20. Ce sont les pensions ou avantages viagers, que les postulants se sont volontairement constitués, en opérant des verse-

1. *Recueil, etc.*, I, p. 33. Voir *supra*, p. 63.

ments soit à la Caisse nationale des retraites, soit à une compagnie d'assurances, soit à une société de secours mutuels, et les retraites servies par l'Etat, les administrations départementales ou municipales, et les employeurs.

La deuxième catégorie de ressources, jouissant des mêmes avantages, serait celle constituée par la possession d'une maison, acquise grâce à l'épargne.

Bien que pour les pensions servies par la Caisse nationale des retraites et les sociétés de secours mutuels, l'épargne du postulant suit le principal facteur de leur constitution, les subventions de l'Etat et les cotisations des membres honoraires auraient pu leur faire attribuer, pour partie, un autre caractère. Un avis de la Commission centrale a été toutefois émis, en sens contraire, et a déclaré que ces divers avantages concédés par des dispositions légales ou par la bienfaisance de membres honoraires « font corps avec les retraites qu'elles ont eu pour but de susciter ou de faciliter » (1). En revanche, une solution contraire a été donnée, par le même avis, pour les majorations et allocations prévues, au profit des ouvriers mineurs, par la loi du 31 mars 1903 qui constituent une mesure d'assistance.

Le caractère de ressources provenant de l'épargne a été également reconnu aux retraites servies par l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics, chaque fois que leur liquidation en faveur du titulaire résulte d'un droit prévu par un décret ou un règlement.

1. Avis de la Comm. centr. du 10 mars 1908, *Recueil*, I, p. 72.

Dans ce cas cependant, l'effort individuel n'entre guère que pour moitié dans la constitution de ces pensions. Il en a été de même pour les retraites servies à d'anciens ouvriers par un employeur, soit que les pensions résultent d'un simple usage, ou de règles fixes, connues au moment de la formation du contrat de travail. Il n'a même pas été fait de distinctions au sujet du mode financier de leur formation et ces pensions sont considérées comme provenant de l'épargne lors même que leur titulaire n'a subi, sur son salaire, aucune retenue en vue de la retraite. Le caractère d'une épargne, résultant d'un salaire différé, leur a été attribué.

Si au lieu de s'assurer une rente viagère, en abandonnant le montant de ses versements, le postulant s'était réservé le capital constitutif de la pension y aurait-il lieu de tenir compte du montant de la rente réellement obtenue ou de celui d'une rente théorique calculée et supposant l'aliénation du capital ? La jurisprudence n'a pas eu, semble-t-il, à se prononcer sur cette question, mais il est vraisemblable que la seconde solution serait adoptée. La Commission centrale n'a pas eu non plus à examiner quel était le caractère des majorations allouées, par certains Conseils généraux, aux pensionnaires retraités des sociétés de secours mutuels et si elles devaient être considérées comme une ressource provenant de l'épargne ou de la bienfaisance.

Les diverses solutions données aux questions soulevées par les pensions pouvant profiter des dispositions de l'article 20 semblent assez libérales cependant à l'égard des retraites réversibles au profit des veuves de retraités et des

pensions acquises, par ces dernières, auprès de la Caisse nationale des retraites, grâce aux versements du conjoint décédé, et attribuées, par moitié, en vertu de la loi du 20 juillet 1886, à l'épouse survivante, une solution contraire a prévalu.

Consultée sur ce point par le ministre de l'Intérieur, la Commission centrale a émis, le 7 juillet 1908, l'avis que les diverses pensions prévues ou réversibles au profit éventuel des veuves ou orphelins « des titulaires de la retraite initiale ne peuvent être juridiquement considérés que comme provenant de l'épargne des dits titulaires, et non de l'épargne personnelle des orphelins ou des veuves » (1). Au point de vue des orphelins des titulaires de la pension, cette solution est incontestablement équitable, mais en est-il de même pour la veuve. Nous ne le pensons pas et cette jurisprudence, depuis lors régulièrement appliquée, peut sembler, d'une part sévère, de l'autre juridiquement peu défendable. En effet, que les pensions aient été constituées à l'aide de retenues opérées d'office sur le traitement du mari, ou de versements spontanément effectués, dans les deux cas les sommes ainsi immobilisées ont été, pour ainsi dire, détournées de la communauté conjugale à qui appartient la totalité des gains réalisés par l'épouse. Il y a, en quelque sorte, un enrichissement opéré au bénéfice exclusif d'un des conjoints et au détriment de la communauté donnant, semble-t-il, droit à récompense aux termes de l'article 1437 du Code civil.

1. *Recueil*, etc., I, p. 75.

Dans des communautés, où l'actif est pour ainsi dire nul, le système des récompenses ne peut être appliqué, mais il semble qu'il aurait été plus juridique et plus équitable de déclarer que des pensions, constituées, somme toute, sur les deniers de la communauté, devaient être considérées comme le fruit de l'épargne des deux conjoints et que l'un et l'autre pouvaient réclamer le bénéfice des dispositions de l'article 20.

Quant à la seconde forme de consolidation, admise pour l'emploi des produits de l'épargne susceptibles de bénéficier des dispositions de faveur inscrites par le législateur ; l'acquisition d'un foyer familial, la jurisprudence n'est pas encore fixée sur la manière d'évaluer les ressources du postulant, dont il doit être fait état, pour le calcul de l'allocation. Le revenu réel de l'immeuble doit-il seul être pris en considération, ou au contraire, les ressources de l'intéressé doivent-elles être calculées, en supposant l'aliénation fictive de la maisonnette et l'emploi, du capital ainsi obtenu, à l'acquisition d'une rente viagère. Il semble cependant qu'il y ait des tendances en faveur du premier mode d'évaluation, mais aucune décision définitive n'est encore intervenue.

Quant aux ressources provenant de la bienfaisance privée, elles doivent, pour pouvoir être déduites du montant de l'allocation, être *fixes et permanentes*, puisque dans tous les autres cas, il ne doit pas en être fait état. Mais lorsqu'elles possèdent ce double caractère, la moitié seulement de leur

1. Déc. Comm. centr., Bonnefoi, c. comm. cant. de la Pacaudière 7 novembre 1908.

valeur peut être prise en considération. En pratique fort peu de ressources, provenant de la bienfaisance privée, remplissent les conditions prévues par le législateur. La jurisprudence n'a guère attribué ce caractère qu'aux pensions ou autres avantages bénévolement consentis par des maîtres à d'anciens domestiques ou ouvriers (1).

Les solutions données à l'appréciation de la nature des ressources provenant de la bienfaisance privée ont, d'ailleurs, été généralement favorables aux postulants. En leur déniaient les caractères de fixité et de permanence, demandés par la loi, il ne peut plus, en effet, être permis de les déduire du montant de l'allocation d'assistance.

Ainsi, les secours fournis par des particuliers, d'une manière irrégulière, et les ressources provenant de la mendicité ne peuvent être prises en considération et ne doivent pas être déduites. En revanche, des salaires payés régulièrement, par des œuvres d'assistance par le travail, à des infirmes ont été considérés comme des ressources provenant de la bienfaisance et ne pouvant entrer en déduction que pour moitié de leur montant (2). Dans ce cas, il aurait été possible de soutenir que ces ressources provenaient du travail des intéressés et devaient être intégralement déduites.

La Commission centrale a eu aussi à se prononcer sur la nature de certains secours ou traitements d'un caractère assez

1. Déc. Comm. centr., préfet du Nord, c. comm. cant. d'Armentières, 25 mars 1909.

2. Déc. Comm. centr., préfet de l'Hérault c. comm. cant. d' Montpellier, 7 juillet 1910.

mal défini, et que leurs possesseurs prétendaient devoir bénéficier du régime accordé aux ressources provenant de l'épargne ou de la bienfaisance. La jurisprudence s'est fixée dans le sens de la déduction intégrale des secours permanents servis par le Ministère de la Guerre (1), la Caisse des Invalides de la Marine (2) et la Caisse des offrandes nationales (3). Elle a adopté la même solution à l'égard des pensions servies par l'hospice national des Quinze-Vingts (4) et des traitements accordés aux titulaires de la Légion d'honneur (5), décorés au titre militaire, ainsi qu'aux médaillés militaires de France (6) et d'Italie (7).

L'interprétation de la loi de 1905 imposait ces diverses solutions, néanmoins il est permis de se demander si le législateur a jamais pensé que la médaille militaire ou la croix de la Légion d'honneur pourrait priver un postulant du bénéfice de l'assistance.

D'autre part, il a été jugé que les secours éventuels, servis, à intervalles irréguliers, par le ministère de la Guerre (8) ou par divers autres établissements publics ne devaient pas

Avis Comm. centr., 14 janvier 1908, *Recueil*, etc., I, p. 68.

2. Avis Comm. centr., 14 janvier 1908, *Recueil*, etc., I, p. 68.

3. Avis Comm. centr., 14 janvier 1908, *Recueil*, etc., I, p. 68.

4. Avis Comm. centr., 9 juillet 1907, *Recueil*, etc., I, p. 59.

5. Déc. Comm. centr., préfet du Gard, c. comm. cant. d'Aigues-Mortes, 15 mai 1909.

6. Déc. Comm. centr., Amos c. comm. cant. de Pouancé, 25 février 1909.

7. Déc. Comm. centr., préfet de la Haute-Savoie c. comm. cant. de Thonon, 13 février 1909.

8. Avis Comm. centr., 14 janvier 1908, *Recueil*, etc., I, p. 68.

être pris en considération pour le calcul du taux de l'allocation.

En dehors de cette liste, déjà longue, de ressources, que les postulants peuvent posséder, la Commission centrale a dû apprécier un certain nombre d'hypothèses que la loi n'avait pas prévues d'une manière explicite.

Un intéressé recueilli soit dans un hospice public ou privé, soit par des parents non tenus de la dette alimentaire, pouvait-il se prétendre dénué de ressources au sens de l'article 1^{er} de la loi de 1905. Après avoir un instant hésité, la jurisprudence semble s'être désormais fixée et considère que l'aide ainsi fournie constitue une situation de fait, devant être prise en considération, et susceptible de légitimer la non-inscription d'un postulant sur la liste des assistés ou une réduction du taux de son allocation.

CHAPITRE III

Des modes d'assistance.

Lorsque le postulant réunit les conditions de nationalité, d'âge ou d'invalidité exigées par la loi, et qu'il justifie ne pas posséder de ressources, susceptibles de venir en déduction, supérieure au taux de l'allocation fixé pour la commune de son domicile de secours, il peut prétendre bénéficier de la totalité ou d'une partie de l'assistance, sous une des formes prévues par le législateur.

La loi de 1905 autorise quatre modes distincts d'assistance : l'hospitalisation, l'assistance à domicile, le placement familial et enfin le placement dans un établissement public ou privé où l'intéressé ne reçoit que le logement (1). Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de faire une comparaison entre les avantages et les inconvénients respectifs de ces divers systèmes de secours, mais les résultats constatés, depuis 1907, semblent affirmer la faveur croissante dont jouit l'assistance à domicile. Le placement familial, appliqué avec succès pour certaines catégories d'assistés, notamment pour les enfants, ne paraît nullement recherché par les vieillards et les infirmes ; quant à l'octroi d'un logement gratuit dans

1. Art. 19 et suivants.

un établissement public ou privé, il n'a, pour ainsi dire, jamais été sollicité dans la pratique. L'hospitalisation elle-même a été relativement peu appliquée et les prévisions du législateur ont été sur ce point, démenties par les faits. Alors qu'il avait évalué à un chiffre insuffisant, le nombre total des bénéficiaires de la loi de 1905, il avait admis que les hospitalisés seraient beaucoup plus nombreux, qu'ils ne l'ont été en réalité.

Ces résultats ne sauraient être, il est vrai, imputés exclusivement au discrédit qui frappe actuellement l'hospitalisation ; sauf pour les malheureux dépourvus de domicile de secours, la loi abandonne en effet, aux Conseils municipaux ou aux commissions départementales, le soin de se prononcer, sans appel, sur le mode d'assistance qui doit être accordé aux postulants. Or, ces assemblées retenues par des considérations financières se refusent souvent, malgré les sollicitations des intéressés, de leur accorder l'hospitalisation ; elles se contentent de leur attribuer l'allocation mensuelle, bien que ce régime ne permette pas toujours aux postulants de recevoir les soins exigés par leur état physique.

La loi de 1905 établit deux catégories distinctes d'assistés ; pour les uns, ayant un domicile de secours communal ou départemental, l'assistance à domicile est la règle ; pour les autres, qui ne peuvent réclamer, en raison de leurs résidences successives, des secours qu'à l'Etat, elle est l'exception. Le législateur a nettement établi cette distinction et adopté des règles différentes applicables seulement dans l'un ou l'autre cas.

L'article 19 de la loi dit, en effet, que « les vieillards, les infirmes et les incurables, ayant un domicile de secours communal ou départemental reçoivent l'assistance à domicile. Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans un établissement privé ou chez des particuliers, ou enfin dans des établissements publics ou privés où le logis seulement et indépendamment d'une autre forme d'assistance leur est assuré. Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif ».

Au contraire, pour les postulants « dépourvus de tout domicile de secours » et ne pouvant réclamer, qu'à l'Etat, le bénéfice de la loi de 1905, le législateur a décidé qu'ils seraient « placés dans des établissements publics ou privés, désignés par le ministre de l'Intérieur, à moins que le préfet de la Commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assistance à domicile ; ils reçoivent dans ce cas une allocation fixée dans les limites indiquées à l'article 20 » (1).

Mais avant d'examiner les droits respectifs des diverses collectivités débitrices de l'assistance pour le choix du mode de secours, il importe de rappeler les règles posées par le législateur, relatives à l'organisation des quatre systèmes d'assistance dont il a prévu l'existence.

A l'égard de l'assistance à domicile, mode de secours, qui, à titre normal ou exceptionnel, est accordé à la majorité des postulants, la loi de 1905 a seulement prévu le paiement

1. Art. 25.

d'une allocation mensuelle, incessible et insaisissable (1). Le législateur a volontairement négligé de fixer le montant exact de cette allocation et a confié le soin d'en fixer le taux aux Conseils municipaux. L'initiative de ces assemblées a été cependant limité, d'une part en leur imposant une allocation minimum, de l'autre, par le contrôle du Conseil général et du ministre de l'Intérieur.

Avant d'adopter le régime institué pour la détermination de l'allocation, par la loi de 1905, le législateur a hésité entre plusieurs systèmes. La commission de la Chambre notamment voulait ne fixer aucun taux d'allocation ; à son avis, le montant mensuel du secours devait être déterminé dans chaque cas particulier, sans pouvoir, en aucune hypothèse, être inférieur à 5 francs. S'il dépassait 20 francs, l'excédent aurait été mis à la charge du budget communal, sans que l'Etat et le département contribuent, par leurs attributions, à cette dépense.

Le gouvernement se montra hostile à ce système, inspiré de la loi danoise du 9 avril 1892, et redouta que l'examen de la situation de chaque postulant, avant de déterminer le taux de l'allocation qu'il devait recevoir, ne fût souvent difficile et laissât place à l'arbitraire des assemblées communales. Le ministère préconisa le système suivant : dans chaque commune, le Conseil municipal fixerait en se basant sur le coût de l'existence, la somme nécessaire pour permettre à une personne de vivre pendant un mois. Cette somme, une fois

1. Art. 21.

arrêtée, constituerait le maximum théorique de l'allocation, qui devrait être accordé à tous les postulants ne jouissant d'aucune ressource susceptible de venir en déduction.

Après avoir adopté ce principe, le Parlement examina les limites qui devaient restreindre les droits accordés aux communes et éviter d'une part la fixation de l'allocation à un taux trop minime, par suite d'une parcimonie exagérée, de l'autre, des largesses irréfléchies, onéreuses pour les finances publiques.

Pour la fixation du chiffre minimum, le Parlement hésita entre 5 francs et 10 francs. La Commission d'assurance et de prévoyance sociales avait d'abord admis le premier de ces chiffres, mais la Chambre, après avoir repoussé la somme de 10 francs, proposée par M. Georges Berry, adopta, d'accord avec le Gouvernement, le chiffre minimum de 8 francs. Le Sénat cependant n'admit pas, sur ce point (1), le texte voté par la Chambre et à la suite d'un amendement défendu par M. Labiche, il se rallia au minimum de 5 francs. Malgré les conséquences financières, qu'aurait entraînées la fixation d'une allocation minimum plus importante, il est indiscutable que la somme de 5 francs ne peut, même dans la plus pauvre bourgade, être considérée comme suffisante pour subvenir aux besoins de l'existence.

En ce qui concerne l'allocation maximum, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales avait décidé qu'elle

1. Au cours de la discussion du budget de 1910, MM. Devins et Vigouroux ont proposé, mais sans succès, de relever, le minimum à 10 francs; séance du mars 1910.

serait fixée à 20 francs, et que les communes, qui voudraient accorder des secours plus élevés, devraient prendre à leur charge la totalité de l'excédent. La Chambre, sur la proposition de M. Georges Berry, adopta le maximum de 30 francs, qui figure dans le texte définitif de la loi ; au delà de ce chiffre seulement, le jeu des subventions ne s'applique plus. Pour sauvegarder cependant les finances publiques, le mode d'approbation du taux, arrêté par les Conseils municipaux, varie, suivant qu'il ne dépasse pas 20 francs ou qu'il est supérieur à ce chiffre.

Lorsque l'allocation ne s'élève pas au-dessus de 20 francs, chiffre considéré comme maximum normal, la délibération du Conseil municipal, arrêtant le taux mensuel des secours alloués aux indigents, est valable, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du ministre de l'Intérieur. Au contraire, lorsqu'une commune adopte un taux plus élevé, le législateur a exigé que la délibération du Conseil général le ratifiant, soit soumise, avant l'approbation du ministre de l'Intérieur, à l'examen du Conseil supérieur de l'assistance publique.

La pensée de confier aux Conseils municipaux le soin de fixer le taux de l'allocation semble juste, car aucune autorité administrative n'était plus apte à évaluer, pour chaque commune, le montant des dépenses indispensables à l'existence. L'intervention du Conseil général paraît également équitable, car elle permet d'éviter que, dans le même département, deux communes, placées dans des conditions économiques analogues, n'adoptent des taux d'allocation sensiblement différents. Enfin le droit de contrôle accordé au minis-

tre de l'Intérieur suffit pour sauvegarder les intérêts du Trésor qui auraient pu être compromis par une générosité excessive des assemblées locales. L'intervention du Conseil général et de l'administration centrale, dans l'approbation des taux fixés par les communes, a encore une autre raison d'être : par la ratification de ce taux, les départements et l'État ont la faculté de ne pas être entraînés à payer, à des postulants dont l'assistance leur incombe, des allocations, qu'ils jugeraient exagérées.

Le taux de l'allocation mensuelle est donc *arrêté* par le Conseil municipal et approuvé successivement par le Conseil général et le ministre de l'Intérieur. Si ces trois autorités administratives acceptent le même chiffre, aucune difficulté ne peut s'élever, mais quelle devra être la solution, si le Conseil général ou le ministre de l'Intérieur trouve le taux de l'allocation, arrêté par le Conseil municipal, trop faible ou trop élevé.

Aucune règle n'a été imposée aux communes pour les guider dans le choix du taux de l'allocation. Des instructions ministérielles ont, il est vrai, recommandé aux Conseils municipaux de faire appel au concours des administrations charitables pour les aider dans cette tâche, mais les bureaux de bienfaisance ou d'assistance ne paraissent pas très qualifiés pour remplir ce rôle. D'une part, en effet, ils sont souvent composés, en majorité, de membres faisant partie des assemblées communales et émettront le même avis que le conseil municipal, de l'autre, le souci de défendre le patrimoine des pauvres, confié à leur garde, peut les induire à

exagérer le minimum nécessaire à l'existence, dans l'espérance que l'importance des secours servis au titre de la loi de 1905 leur permettra de réduire le nombre des malheureux secourus.

Arrêté, même d'une manière peu judicieuse, le choix d'un taux d'allocation par une assemblée communale ne constitue pas une proposition, mais une décision exécutoire, sauf le droit de contrôle des autorités administratives supérieures.

Si le chiffre fixé par le Conseil municipal paraît trop élevé au Conseil général, celui-ci semble pouvoir ne le ratifier que dans les limites qu'il juge convenables, ainsi qu'il pourrait le faire pour toute autre décision, prise par une assemblée communale, que la loi soumet à son approbation. Au contraire, si le Conseil général trouve l'allocation trop faible, il peut refuser son approbation ou ajourner sa décision, mais il commettrait un véritable excès de pouvoir, s'il substituait, de sa propre autorité, au taux voté par le Conseil municipal, une allocation d'un chiffre plus élevé. La loi de 1905 ne donne, en effet, aucune compétence à l'assemblée départementale pour fixer le taux de l'allocation à l'intérieur d'une commune. L'administration préfectorale doit insister auprès du Conseil municipal pour l'engager à modifier son premier vote, en s'inspirant des désirs exprimés par le Conseil général. Mais si cette mise en demeure restait sans résultat, il semble que sa décision primitive devrait prévaloir. La loi de 1905 n'a pas prévu la solution d'un conflit de cette nature et bien que la circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 avril 1906, ait invité les préfets à fixer, dans ce cas,

le taux convenable (1) aucune disposition légale ne justifie cette procédure.

Quant à l'approbation du ministre de l'Intérieur, il semble qu'elle ne puisse s'exercer que dans la limite du chiffre maximum admis à la fois par le Conseil municipal et par le Conseil général. Si l'administration voulait donner une approbation à une allocation plus élevée, celle-ci ne pourrait être considérée comme légalement arrêtée puisque l'adhésion des deux assemblées locales, prévue par l'article 20, ferait défaut.

Le législateur n'a pas prévu l'hypothèse d'un Conseil municipal refusant de délibérer sur la fixation de l'allocation mensuelle et d'en arrêter le taux. La circulaire ministérielle du 16 avril 1906 invite, dans ce cas, les préfets à fixer le taux convenable, sur l'avis du Conseil général. Cette prétention cependant paraît avoir été abandonnée par l'administration centrale (2) et il semble que le silence d'une Assemblée communale devrait être interprété comme une adhésion tacite au taux théorique de 5 francs, minimum prévu par la loi.

Les droits du Conseil général relatifs à l'approbation des taux d'allocation, arrêtés par les différentes communes du département, se bornent donc à un simple contrôle des décisions adoptées par les Conseils municipaux. Il ne peut, d'une part, fixer un taux uniforme, applicable à tous les assistés ayant le domicile de secours départemental (3), de l'autre,

1. *Recueil*, etc., 1910, p. 53.

2. *Déc. ministérielle Int.*, Belfort, 31 mai 1906.

3. *Déc. ministérielle Int.*, Cantal, 30 mai 1906.

imposer à toutes les communes une allocation identique (1). Le taux fixé pour chaque commune doit faire l'objet d'un examen particulier, en tenant compte de toutes les circonstances qui ont contribué à en arrêter le montant.

En résumé, si la loi de 1905 a donné aux Conseils généraux et au ministère de l'Intérieur le moyen de s'opposer aux largesses exagérées des Municipalités, en revanche, elle ne fournit aucune arme pour forcer un Conseil municipal, qui a adopté un taux d'allocation notoirement insuffisant, à modifier son vote et à accorder un secours en rapport avec les conditions économiques de l'assistance dans une commune.

La loi n'a pas fixé elle-même la durée de la décision arrêtant le taux de l'allocation et les conditions dans lesquelles il pourrait être modifié. Elle a abandonné ce soin aux Conseils généraux, en leur confiant, par l'article 6 de la loi de 1905, la mission d'organiser les bases administratives du service d'assistance. La plupart des départements ont adopté un règlement type, proposé par le Conseil supérieur de l'assistance publique qui ne prévoit la révision du taux d'allocation que tous les cinq ans. Cependant quelques Conseils généraux ont admis la modification des taux après une plus courte période. Toutes les formalités exigées, lors de la fixation primitive de l'allocation, devront être remplies pour obtenir sa modification. Bien qu'en principe l'administration centrale ne reconnaisse pas à un Conseil municipal le droit de changer le taux de l'allocation, avant le délai fixé

1. Déc. ministérielle Int., Loiret, 16 mai 1906.

par le règlement départemental, cependant des taux revisés ont reçu l'approbation ministérielle lorsque les communes ont pu prétendre avoir commis une erreur matérielle.

Il est permis de se demander si les Conseils municipaux ont fait un très judicieux emploi de la liberté relative que la loi leur accordait et si les Conseils généraux ont usé, avec sagacité, de leur droit de contrôle.

La préoccupation de proportionner le taux de l'allocation à « la somme théorique nécessaire, mais suffisante » pour assurer, dans la commune, l'existence d'un malheureux semble avoir été le moindre des soucis de la majorité des Conseils municipaux. En revanche les considérations financières paraissent avoir souvent influencé leurs décisions. Des grandes villes, redoutant, non sans raison, de lourdes charges, ont adopté des allocations notoirement trop faibles. Dans les petites communes, au contraire, une double tendance s'est manifestée, tantôt le taux minimum a été choisi, dans la crainte de compromettre les finances communales, tantôt des allocations importantes ont été admises. Une étude attentive de la loi et des barèmes répartissant les charges du service d'assistance, ayant appris à certains Conseils municipaux qu'une minime partie des allocations serait à la charge du budget local lorsque la commune est pauvre.

La latitude laissée, par le législateur, aux assemblées municipales a abouti par exemple à ce que la somme nécessaire à l'existence soit évaluée à 10 francs par mois, dans une ville comme Lyon, alors qu'elle est arbitrée à 20 francs dans de petites bourgades de quelques centaines d'habitants de

la Corse ou des Hautes-Alpes. Résultats singuliers que les rédacteurs de la loi de 1905 n'avaient pas dû prévoir.

Dix-sept communes seulement ont fixé, avec l'autorisation ministérielle, des taux supérieurs à 20 francs. Le Conseil municipal de Paris a adopté, à juste titre, une allocation mensuelle de 30 francs, mais cet exemple est unique. Les autres villes qui ont dépassé le taux de 20 francs se sont contentées d'allouer 25 francs par mois. Presque toutes sont situées dans le département de la Seine, ou dans les environs immédiats de Paris, comme Versailles et Argenteuil.

Quatre agglomérations provinciales : Saint-Étienne, Rouen, Orléans et Troyes ont seules adopté le même chiffre. Pour ces diverses villes, le choix d'une allocation importante semble justifié, car le coût de l'existence matérielle y est onéreux. Il serait fastidieux de montrer les inégalités qui existent entre les diverses communes de France ; les taux choisis, les villes ayant une population supérieure à 100.000 habitants suffisent d'ailleurs à démontrer combien le montant des allocations a été arbitré sans se préoccuper des conditions économiques. Bordeaux, le Havre, Toulouse, Nancy, Lille et Roubaix ont admis le taux de 20 francs, Marseille, Nice et Reims se sont contentés d'allouer 15 francs, Nantes a choisi une allocation mensuelle de 13 francs enfin, Lyon a fixé à 10 francs le secours mensuel alloué aux assistés. Ces différences ne peuvent s'expliquer que par le souci de ménager les deniers communaux, car il serait impossible de prétendre que l'existence coûte moitié moins cher à Lyon qu'à Toulouse, par exemple.

Une comparaison entre communes de moindre importance impose d'ailleurs des conclusions analogues. Ainsi dans les Hautes-Alpes, par exemple, département incontestablement pauvre et où le minimum nécessaire à l'existence aurait dû être évalué à une faible somme, aucune commune n'a adopté une allocation inférieure à 12 fr. 50 et la majorité d'entre elles ont adopté des taux variant de 15 à 20 francs.

Dans les Alpes-Maritimes, au contraire, les allocations communales oscillent entre 5 et 10 francs, sauf à Nice où le taux est fixé à 15 francs, cependant dans ce dernier département, le coût de l'existence est certainement plus élevé que dans le précédent. Des exemples, de même nature, pourraient être multipliés.

Quant au droit de contrôle des Conseils généraux et de l'administration centrale, il semble avoir été exercé d'une manière insuffisante et ne pas avoir eu pour résultat d'empêcher que deux communes voisines, situées dans le même département, choisissent des taux sensiblement différents alors qu'aucune condition économique n'explique l'adoption de deux régimes distincts.

Dans le plus grand nombre des départements, les taux approuvés se répartissent entre 5 et 20 francs sans tenir compte de la situation respective des communes. Certains Conseils généraux paraissent cependant avoir mieux compris le rôle que la loi leur imposait et semblent avoir essayé d'unifier, en quelque sorte, les allocations. Dans certains départements, les taux ne dépassent pas un chiffre déterminé, 10 francs dans l'Ariège, 11 francs dans le Tarn-et-

Garonne, 15 francs dans la Vienne et la Vendée. Ailleurs, au contraire, le taux des allocations communales ne s'abaisse jamais au-dessous d'un certain minimum : dans les Bouches-du-Rhône, il ne descend pas plus bas que 8 fr. 50, dans l'Yonne, la Vienne et l'Eure-et-Loir, il n'est jamais inférieur à 10 francs, dans les Hautes-Alpes, il ne s'abaisse pas au-dessous de 12 fr. 50. Enfin, dans le Rhône, les allocations communales sont uniformément fixées à 10 francs. Il semble donc, que dans certains départements, les Conseils généraux aient essayé, conformément à la mission que leur attribuait la loi, de régulariser les décisions des Conseils municipaux et d'empêcher que les assistés des différentes communes ne soient l'objet tantôt d'une générosité inconsidérée, tantôt d'une parcimonie exagérée.

Il est toutefois permis de se demander si le législateur lui-même n'aurait pas pu guider les Conseils municipaux, en restreignant leur initiative, et en leur imposant un taux maximum et minimum calculé en prenant pour base, soit le chiffre de la population communale, soit la valeur du centime additionnel, considérée comme un indice de la cherté probable de l'existence. En adoptant un système de cette nature, les fixations intempestives des allocations auraient été évitées et le taux arrêté, dans chaque commune, aurait été plus en rapport avec le minimum nécessaire à l'existence.

L'application de la loi de 1905 est encore trop récente pour que la jurisprudence ait eu à se prononcer d'une manière définitive sur les conséquences que pourrait avoir pour

les assistés une réduction, régulièrement opérée, du taux de l'allocation d'une commune. Il est, en effet, possible de soutenir, en s'appuyant sur les considérants d'un arrêt du Conseil, en date du 10 avril 1908 (1), déclarant qu'aucune disposition de la loi ne prévoyant que des modifications puissent être apportées à l'allocation, telle qu'elle a été fixée et qu'elle possède nécessairement dès lors « un caractère fixe et permanent ». Une décision d'un Conseil municipal réduisant le taux de l'allocation n'aurait donc d'effets que pour les personnes inscrites sur la liste des assistés postérieurement à la fixation du nouveau taux. Cependant, la Commission centrale, influencée sans doute par le désir d'assurer l'uniformité du taux de l'allocation pour tous les assistés d'une même commune, maintes fois exprimé par le législateur a admis la régularité de la radiation d'assistés, qui par suite de la fixation d'un nouveau taux, possédaient des ressources égales ou supérieures à l'allocation mensuelle (2).

Quel que soit d'ailleurs le taux auquel ait été arrêté le montant de l'allocation mensuelle, celle-ci possède toujours les mêmes caractères. Elle est incessible et insaisissable, égale pour tous les assistés de la commune, vieillards ou infirmes, payable, en argent, en douze termes égaux à partir de la délibération ou de la décision admettant l'intéressé à l'assistance. Cependant, après de nombreuses hésitations, le législateur a admis qu'il pourrait être fait des exceptions au paiement mensuel en espèces. Redoutant, soit la faiblesse

1. *Recueil*, etc., p. 14.

2. *Déc. comm. centr.*, 4 mars 1909. *Rec.* II, p. 55.

d'esprit des assistés ou leurs habitudes d'intempérance et d'inconduite, l'article 21 de la loi autorise les bureaux d'assistance ou de bienfaisance à fractionner le paiement de l'allocation mensuelle ou à la convertir partiellement ou en totalité en nature.

L'application des taux d'assistance ainsi arrêtés n'offrirait aucune difficulté si tous les intéressés habitaient dans la commune ou le département auquel incombe la charge de leur venir en aide et si, une fois admis au bénéfice de l'assistance, ils ne changeaient pas de résidence. Malheureusement, dans la réalité, il n'en est pas ainsi et beaucoup d'assistés ou ne résident pas sur le territoire de la collectivité débitrice de leur allocation ou se déplacent sans cesse. Pour déterminer le montant de l'allocation qui devra alors être attribué, la jurisprudence a dû essayer de concilier deux principes divergents, nettement exprimés par le législateur ; d'une part la fixité et la permanence de l'allocation, de l'autre l'uniformité des secours accordés à tous les assistés habitant la même commune. Tour à tour, l'un ou l'autre de ces deux principes a pu être sacrifié.

Pour les assistés ayant un domicile de secours communal, la Commission centrale a, le 12 mai 1907, émis l'avis « que, à l'égard de tout assisté non hospitalisé ayant chez elle son domicile de secours et sa résidence ailleurs, une commune n'est tenue que dans la limite du taux de l'allocation mensuelle que son propre Conseil municipal a arrêté » (1). Il

1. *Recueil, etc.*, II, p. 45.

aurait été difficile d'ailleurs d'adopter une autre conclusion, car s'il avait été admis que l'intéressé pût recevoir l'allocation fixée pour la commune de sa résidence réelle, les postulants auraient pu abandonner la commune de leur domicile de secours, dans le seul but de profiter d'un taux plus élevé. La décision du Conseil municipal fixant le montant de l'allocation aurait été, en quelque sorte, tournée et les finances communales engagées dans des dépenses importantes contre le gré du corps administratif chargé de leur gestion.

Cette jurisprudence porte cependant une grave atteinte au principe de l'uniformité de l'allocation attribuée à tous les assistés habitant une même commune ; elle a, de plus, pour effet de ne pas rendre le taux du secours proportionnel aux nécessités de l'existence. Un assisté, par exemple, qui aura un domicile de secours dans une commune où l'allocation mensuelle est fixée à 5 francs, recevra cette somme, même s'il réside à Paris, où le taux a été arrêté à 30 francs.

Une situation contraire peut d'ailleurs se présenter et un assisté résider dans une commune où l'allocation est moins élevée que dans la commune de son domicile de secours. Dans ce cas, quelle allocation devra-t-il recevoir, celle de son domicile de secours ou celle de sa résidence réelle. La Commission centrale a admis, le 30 juillet 1907, que la commune débitrice de l'assistance était « tenue jusqu'à concurrence du taux de l'allocation mensuelle » adopté par un propre Conseil municipal. Dans ces hypothèses, le principe de la fixité de l'allocation a donc triomphé aux dépens de

celui de l'uniformité du taux pour tous les assistés habitant la même commune (1).

Pour les assistés, ayant un domicile de secours départemental, le législateur n'a pas voulu admettre l'existence d'un taux uniforme et ils ont droit au montant de l'allocation finie pour la commune où ils résident. En approuvant les divers taux adoptés par les communes du département, le Conseil général a, en effet, tacitement admis qu'ils s'engageait à allouer aux intéressés dont l'assistance lui incombe, le montant de la somme fixée pour la commune de leur résidence. Mais une fois l'allocation mensuelle arrêtée, d'après le taux de la commune où la demande initiale de l'intéressé a été faite, est-il désormais immuable et suivra-t-il l'assisté dans ses diverses résidences à l'intérieur du même département. La Commission centrale (2) a décidé que, dans ce cas, l'intéressé devait recevoir le taux fixé pour la commune où il réside effectivement.

Une dernière hypothèse peut enfin se présenter. Un assisté, ayant son domicile de secours dans un département, peut résider dans une commune située dans une autre division administrative, aura-t-il droit à l'allocation fixée pour la commune de sa résidence effective. Malgré son désir de maintenir autant que possible l'uniformité du taux pour tous les assistés habitant une même localité, la Commission centrale n'a pas cru devoir décider qu'un département serait astreint

1. Avis de la Comm. centr., *Recueil*, I, p. 67.

2. Déc. Comm. centr. Costé c. comm. dép. de la Seine-Inférieure,

à servir des allocations plus élevées que celles que le Conseil général avait ratifiées pour les communes de son ressort. Un assisté, se trouvant dans ses conditions, recevra donc l'allocation fixée pour la commune de sa résidence, sans qu'elle puisse cependant être plus importante que le taux maximum admis par le Conseil général du département débiteur (1).

La loi n'a pas donné à l'État la faculté de fixer un taux d'allocation pour les assistés, dont la charge lui incombe. En donnant au ministre de l'Intérieur le droit de contrôler les taux arrêtés par les communes françaises, le législateur a admis que cette approbation constituait un engagement implicite, de la part de l'État, d'accorder tous les taux d'allocation adoptés par les Conseils municipaux. Les intéressés, qui reçoivent de l'État les secours à domicile, sont donc admis au bénéfice de la loi de 1905 pour des allocations extrêmement variables. Le taux, qui doit être accordé au postulant, est déterminé par l'allocation fixée dans la commune où l'assisté résidait lorsqu'il a formé sa demande initiale (2). Mais, contrairement aux principes suivis à l'égard des allocations servies par les communes, les secours acquittés par l'État peuvent être modifiés et leur taux suivra celui des résidences successives de l'assisté. Il pourra donc être ou diminué ou augmenté (3). Dans cette dernière hypothèse, le principe de la fixité de l'allocation a donc été nettement

1. Déc. Comm. centr., 8 déc. 1910.

2. Avis de la Comm. centr., *Recueil*, etc., II, p. 137.

3. Déc. Comm. centr., 3 nov. 1910.

sacrifié au désir de proportionner les allocations servies par l'État aux besoins théoriques de l'existence, déterminés par le montant de l'allocation fixée par les Conseils municipaux

A côté de l'assistance à domicile, le législateur a prévu d'autres modes de secours : l'hospitalisation, le placement chez des particuliers ou dans un établissement où le logis, seulement, et indépendamment d'une autre forme d'assistance, est assuré à l'intéressé. Le peu de faveur rencontré par ce dernier mode de secours permet d'en négliger l'étude, il n'existe d'ailleurs point de règles précises au sujet de son application.

Lorsqu'un Conseil municipal admet un postulant, au bénéfice de l'assistance, et lui accorde, sous réserve de son consentement, l'hospitalisation, cette assemblée reste maîtresse de désigner l'établissement dans lequel il sera recueilli.

Lorsque la commune possède, sur son propre territoire, un hospice, il semble, d'après les travaux parlementaires, que ses assistés aient, en quelque sorte, un droit de priorité sur les lits disponibles dans cet établissement et devront y être hospitalisés, soit gratuitement, soit à titre onéreux. Mais souvent les communes ne possèdent pas d'hospice. Il appartient alors au Conseil municipal de désigner dans quel établissement public ou privé le malheureux devra être hospitalisé. Cette liberté n'est cependant pas entière, et le choix ne peut porter que sur un établissement public ou privé, compris sur une liste dressée par le Conseil général, en vertu des dispositions de l'article 23 de la loi de 1905. Quant au montant des dépenses d'hospitalisation, il est cal-

culé, par le préfet, en prenant pour base la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Le chiffre ainsi arrêté est révisé, s'il y a lieu, au bout de cinq ans.

Quant aux malheureux, dont l'assistance incombe à l'État ou aux départements, l'hospitalisation est prononcée dans les mêmes formes que celles prévues pour l'admission au bénéfice de la loi de 1905, mais le choix de l'établissement hospitalier est réservé, dans le premier cas, au ministre de l'Intérieur, dans le second, au préfet.

Lorsqu'un assisté admis dans un hospice jouit de quelques ressources, il appartient à la collectivité qui a prononcé son hospitalisation d'acquitter le prix de la pension, en opérant à son profit, de même que sur les allocations, le montant des déductions prévues, à l'article 20 de la loi de 1905.

Quelle que soit la collectivité qui ait admis un postulant au bénéfice d'un placement familial, il appartient au préfet de passer le traité qui précisera les obligations du logeur à l'égard de l'assisté et les prestations pécuniaires qui lui seront accordées. La loi cependant est muette sur cette question, et les droits ainsi accordés à l'administration préfectorale n'ont d'autre source que les règlements départementaux relatifs au service de l'assistance aux vieillards. Cette solution doit être d'ailleurs considérée comme équitable, car l'administration départementale paraît plus apte à surveiller les soins donnés à l'hospitalisé et l'exécution régulière du contrat de placement qu'une municipalité parfois éloignée du lieu où le vieillard résidera.

Mais si la loi prévoit que l'assistance pourra être attribuée

sous quatre formes distinctes, elle n'a pas autorisé toutes les collectivités débitrices à imposer indifféremment l'une d'elles aux postulants. Elle n'a pas permis non plus aux intéressés de revendiquer à leur guise un mode déterminé de secours.

Lorsque l'État prend à sa charge un postulant, dépourvu de domicile de secours, le mode d'assistance normal est l'hospitalisation. La décision du ministre de l'Intérieur, qui admet un postulant à ce régime, est sans appel et l'assisté, malgré ses préférences personnelles, doit s'y soumettre à moins qu'il n'aime mieux renoncer à prétendre au bénéfice de la loi de 1905.

Ces dispositions, qui peuvent paraître sévères, ont été adoptées par le Parlement à la suite d'une conception, sans doute erronée, de la situation des individus se trouvant dans ces conditions. Il semble que, dans la pensée du législateur, tout individu, qui n'avait pu acquérir un domicile de secours départemental ou communal, devait être nécessairement un chemineau, un vagabond d'une moralité souvent suspecte et qu'il était utile de l'empêcher de continuer son existence errante en hospitalisant. Cette conception légitimait l'institution d'un régime spécial plus sévère permettant d'imposer l'hospitalisation, dans l'intérêt de la Société, ou le refus de tout secours, si ce mode d'assistance n'était pas accepté par le postulant.

Mais les faits ont prouvé l'inexactitude et la pensée du législateur. Certes, parmi les postulants dépourvus de domicile de secours, il existe un certain nombre de vagabonds, mais la majorité des intéressés était constituée par des gens

honnêtes, menant une existence régulière et que des circonstances, souvent indépendantes de leur volonté, avaient forcé à se déplacer d'un département dans un autre au cours de la période acquisitive du domicile de secours.

Était-il possible d'imposer à des postulants, vivant d'une manière honorable, l'hospitalisation, lorsqu'ils ne la demandaient pas, sous le seul prétexte que la charge de leur assistance incombait, en vertu de dispositions légales à l'État. L'administration centrale n'a pas pensé qu'une mesure aussi rigoureuse prévue surtout à l'égard des vagabonds, devrait être appliquée à des postulants travaillant encore ou vivant au milieu de leur famille. L'assistance à domicile, prévue seulement à titre exceptionnel par l'article 25 de la loi de 1905, pour les intéressés dépourvus de tout domicile de secours, est, en pratique, couramment accordée, chaque fois que le postulant la demande, en invoquant un motif plausible. En fait, l'hospitalisation n'est imposée qu'aux vagabonds, individus que devaient viser, dans l'esprit du législateur, les dispositions de l'article 25 ou qu'à des infirmes ou incurables auxquels ce mode de secours assure des soins appropriés à leur état physique.

Mais bien que la règle de l'hospitalisation ne soit appliquée qu'à une minorité des postulants, dépourvus de domicile de secours (1), ce mode d'assistance n'en est pas moins le seul auquel cette catégorie d'intéressés puisse régulièrement

1. En 1909, sur 2.127 assistés que l'État a pris à sa charge, 838 seulement, soit à peine 40 %, ont été hospitalisés.

prétendre. Si, pour un motif, dont le ministre de l'Intérieur est unique juge de la valeur, l'hospitalisation leur est accordée, les postulants doivent l'accepter et leur refus serait interprété comme une renonciation au bénéfice de la loi de 1905.

Pour les assistés possédant un domicile de secours communal ou départemental, l'article 19 institue au contraire l'assistance à domicile comme la règle générale. Une commune ou un département, en accordant à un postulant ce mode de secours s'acquitte donc à son égard de toutes les obligations que lui impose la loi. En revanche, un Conseil municipal ou une Commission départementale ne peut prendre une décision imposant à un intéressé un mode de secours déterminé ; ces assemblées sont tenues de lui accorder l'assistance à domicile s'il remplit les conditions prévues par la loi. Les décisions d'un Conseil municipal ou d'une Commission départementale admettant des postulants au bénéfice de l'assistance à domicile ne sauraient d'ailleurs être frappées d'appel, devant les juridictions compétentes, pour être transformées en un autre mode de secours, l'hospitalisation, par exemple. D'après les articles 9, 10 et 15 de la loi de 1905, les juridictions d'appel « ne peuvent en effet statuer que sur les réclamations relatives à l'inscription sur la liste d'assistance et à la fixation du chiffre de l'allocation mensuelle (1) ». Les Conseils municipaux et les Commissions départementales (2) sont donc seuls qualifiés pour accorder

1. Déc. comm. centr., 14 novembre 1908. *Recueil*, t. II, p. 48.

2. Sauf recours hiérarchique devant le Conseil général.

un mode d'assistance, autre que les secours à domicile.

Pour qu'un intéressé puisse être assisté d'une manière différente, il faut, d'une part, qu'il en exprime le désir, de l'autre, que la collectivité veuille bien y consentir. Si cette double circonstance ne se réalise pas, l'assistance à domicile est le seul mode de secours prévu par la loi.

Le pouvoir conféré aux Conseils municipaux d'admettre, sans appel, les postulants à l'assistance à domicile, alors que ceux-ci sollicitent un autre mode de secours doit être considéré comme une véritable lacune de l'œuvre législative. Dans les communes, notamment où le taux de l'allocation est peu élevé, les assemblées municipales refusent souvent, sans tenir compte de l'état physique de l'intéressé, d'accorder l'hospitalisation, alors que ce mode d'assistance serait le seul efficace pour venir en aide à l'infirme ou au vieillard. Ce n'est pas, en effet, avec cinq francs par mois, par exemple, qu'un paralytique, vivant seul, pourra se faire donner les soins qu'exige son état de santé ; à son égard, l'admission à l'assistance à domicile doit être considérée une mesure insuffisante, ne répondant pas au but poursuivi par les rédacteurs de la loi de 1905.

Si l'hostilité des communes, à l'égard de l'hospitalisation est regrettable, elle est cependant compréhensible. Dans une localité, où le taux de l'allocation mensuelle est fixé à cinq francs, l'inscription du postulant pour ce mode d'assistance représente, en effet, une dépense six ou sept fois moins importante, pour le budget municipal, que l'hospitalisation.

De plus, si le postulant continue à vivre sur le territoire

de la commune, son allocation, si modeste qu'elle soit, contribuera à l'activité du commerce local, puisque l'intéressé la dépensera en acquisitions de produits nécessaires à son existence. Au contraire, si le postulant était hospitalisé, non seulement les finances communales seraient grevées d'une dépense plus lourde, mais encore cette somme, employée au paiement de la pension dans l'hospice, ne profiterait en aucune manière à la prospérité du commerce exercé par les contribuables de la localité.

Théoriquement, les mêmes faits pourraient se reproduire dans les grandes villes et aussi pour les postulants ayant un domicile de secours départemental, mais plus l'allocation mensuelle est élevée, moins la différence entre le coût de l'hospitalisation et l'assistance à domicile devient appréciable. En outre, les Conseils municipaux des grandes cités et les membres des Commissions départementales paraissent moins influencés par le souci que le postulant dépense son allocation sur le territoire même de la commune et tiennent mieux compte de la situation du postulant et de son état physique.

L'omnipotence des assemblées locales, à l'égard de la forme de secours que doivent recevoir leurs assistés est d'autant plus exagérée que l'article 19 de la loi de 1905 déclare « que le mode d'assistance, appliqué à chaque cas individuel, n'a aucun caractère définitif ». Il semble qu'adoptant ce texte, le législateur ait voulu donner la faculté à un intéressé primitivement hospitalisé ou placé chez un particulier, de solliciter en échange l'assistance à domicile. La loi ne dit

d'ailleurs pas si l'intervention de l'autorité qui aura été chargée de statuer sur l'admission, sera nécessaire pour opérer ce changement, ou s'il aura lieu, de plein droit, dès que l'intéressé réclamera l'assistance à domicile, mode de secours normal (1).

Mais la portée de ce texte est plus large, et à côté d'une transformation de l'assistance, opérée sur le désir de l'intéressé, il semble qu'il s'applique aussi, aux changements du mode de secours, ordonnés par les Conseils municipaux et les Commissions départementales, et imposant, par exemple, l'assistance à domicile à un vieillard antérieurement placé sur sa demande dans un hospice ou chez un particulier. Il ne semble pas que les juridictions d'appel aient compétence pour infirmer une décision de cette nature. Ainsi, pour les intéressés ayant un domicile de secours communal ou départemental, jamais ils ne peuvent être sûrs d'obtenir leur placement ou leur hospitalisation, et même après avoir bénéficié d'une assistance de ce genre, ils n'ont pas la certitude d'en jouir pour le restant de leur existence. En effet, si le droit à l'assistance, une fois reconnu, ne peut être retiré que dans les conditions prévues par la loi, le mode de secours, à l'exception de l'assistance à domicile, est essentiellement précaire et peut toujours être transformé.

1. Contr. Campagnole. L'assistance obligatoire aux vieillards, etc., 1908, p. 228. Cette modification n'aurait pas lieu de plein droit.

CHAPITRE IV

Domicile de secours.

Après avoir reconnu aux postulants remplissant des conditions déterminées d'âge ou d'infirmité, le droit de revendiquer le bénéfice de l'assistance instituée par la loi, le Parlement a dû fixer quelle serait la collectivité chargée de s'acquitter de cette nouvelle obligation et de reconnaître la valeur des titres que les intéressés prétendraient faire valoir.

Plusieurs systèmes auraient pu être envisagés. L'État, le département, la commune étaient également aptes à remplir ce rôle. Le Parlement, obéissant en partie à des considérations puisées dans le développement historique de la législation charitable, a admis que la commune était normalement tenue d'assister ses habitants. Le législateur a invoqué d'ailleurs pour justifier ce choix d'autres prétextes. Il a soutenu qu'il était équitable que des individus ayant contribué, par leur labeur, à la prospérité d'une localité, ayant pu même alimenter, par l'impôt, le budget local, soient assistés par la commune dont ils avaient contribué à l'enrichissement. Si ce raisonnement est souvent exact, il ne faudrait pas en exagérer la portée. Un individu a pu, en effet, vivre depuis sa naissance dans une commune, et ne jamais

avoir été pour elle un élément de prospérité. Une considération plus importante a en outre guidé le législateur, il a jugé, à juste titre, que les municipalités étaient plus qualifiées que personne pour apprécier la situation des habitants de leurs circonscriptions et qu'en leur imposant la charge de l'assistance et la mission d'examiner les titres des postulants, la loi aurait plus chance d'être appliquée en respectant à la fois les intérêts des malheureux et des finances publiques.

Deux atténuations ont cependant modifié la portée du principe mettant à la charge de la commune l'assistance de ses habitants et réduisent singulièrement son importance. D'une part, la loi a décidé que l'existence d'un lien entre le postulant et la commune ne pouvait résulter que d'une période de résidence d'une assez longue durée.

L'article 3 de la loi de 1905 déclare, dans ce but, que le domicile de secours ne s'acquiert que par une résidence de cinq ans. A défaut d'une résidence ininterrompue dans une même localité, un postulant peut acquérir un domicile de secours départemental lorsqu'il réunit, dans cette circonscription, des conditions de résidence analogues à celles requises pour l'acquisition de domicile de secours communal. Dans ce cas encore, il semble que le législateur ait voulu imposer la charge de l'assistance à la circonscription administrative, que le postulant a pu enrichir par son activité.

Lorsque enfin un intéressé n'a pu réunir les conditions nécessaires pour lui faire acquérir un domicile de secours communal ou départemental, la charge de son assistance incombe à l'Etat.

En dehors de ces dérogations formelles au principe du domicile de secours communal, le législateur a admis des dispositions financières qui diminuent encore sa portée. La loi décide, en effet, que lorsqu'un postulant aura un domicile de secours communal, les finances municipales ne supporteront pas seules, les dépenses résultant de son assistance. Le département et surtout l'Etat y contribuent dans une proportion d'autant plus élevée que la situation financière de la commune est plus précaire. Il en est de même d'ailleurs pour les départements et l'Etat participe aux dépenses du service des assistés dont ces circonscriptions administratives ont la charge.

La loi du 14 juillet 1905 ne règle pas elle-même les conditions relatives à la perte ou à l'acquisition du domicile de secours, elle s'en réfère aux règles édictées par la loi du 13 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. L'article 3 de la loi de 1905 est, en effet, ainsi conçu : « Le domicile de secours soit communal, soit départemental s'acquiert et se perd, dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 13 juillet 1893, toutefois le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours, ni perdre celui qu'il possède (1). »

Il aurait pu sembler que cet emprunt à une législation antérieure devait éluder toutes difficultés au sujet des ques-

1. Le dernier paragraphe de cet article vise les enfants assistés et n'a qu'un intérêt secondaire.

tions se rattachant au domicile de secours et que la jurisprudence qui s'était formée autour de la loi de 1893 en assurerait la solution. Mais l'élévation, d'une à cinq années, de la période nécessaire pour acquérir un domicile de secours devait avoir des conséquences que le législateur n'avait pas prévues et rendre incertaine, pour beaucoup de postulants, la collectivité dont il devait recevoir l'assistance.

Une nouvelle jurisprudence a donc dû être édifiée, et les arrêts qui l'ont constituée ont provoqué quelque surprise en augmentant dans une proportion singulière le nombre des intéressés dépourvus de domicile de secours.

Le législateur n'a pas cru d'ailleurs devoir confier aux juridictions spéciales, chargées d'apprécier les titres que les postulants invoquaient pour réclamer le bénéfice de la loi de 1903, le soin de statuer sur les questions relatives au domicile de secours, c'est-à-dire sur la collectivité débitrice éventuelle de l'assistance. Cette mission en vertu des articles 34, 35 et 36 de la loi du 14 juillet 1903 est confiée au Conseil de Préfecture du département où le postulant a sa résidence. Les décisions ainsi rendues peuvent être attaquées devant le Conseil d'État.

Trois catégories de personnes sont qualifiées pour introduire des instances de cette nature. En premier lieu, les postulants ont qualité pour s'adresser au Conseil de Préfecture, lorsque la collectivité, dont ils prétendent relever, leur dénie la possession d'un domicile de secours. Les maires, au nom des communes intéressées, et les préfets agissant, non en qualité de représentants du pouvoir central, mais comme

chefs du service départemental d'assistance sont également qualifiés pour intenter de semblables actions. Les maires et les préfets doivent toutefois se faire autoriser dans les conditions prescrites par la loi avant d'introduire des instances de ce genre. Il résulte de la jurisprudence que les préfets peuvent non seulement intervenir en provoquant la fixation du domicile de secours, lorsqu'un refus d'assistance a été motivé par l'incertitude du domicile de secours (1), mais encore lorsqu'au cours de l'instruction du dossier d'un postulant, cette question préjudicielle a semblé se soulever (2).

Aucune règle spéciale de procédure n'a été imposée aux Conseils de Préfecture, ils statuent donc dans les mêmes formes que pour les autres affaires qui leur sont soumises. Leur compétence cependant est particulièrement étendue puisqu'ils sont aptes à reconnaître un domicile de secours situé en dehors du département où ils siègent. Mais comme toutes les autres juridictions, ils ne peuvent statuer que dans la limite des conclusions qui leur sont soumises. Si un maire soutenait, par exemple, qu'un postulant ne possède pas un domicile de secours dans la commune qu'il administre, le Conseil de Préfecture peut reconnaître l'exactitude de cette obligation, mais il ne peut fixer un autre domicile de secours.

Mais le seul rôle du Conseil de Préfecture est de reconnaître, l'aptitude de l'intéressé à recevoir l'assistance d'une

1. Conseil d'État, 19 mars 1909. Lebon, page 300.

2. Avis de la Comm. centr., 21 janvier 1908. *Recueil de jurisprudence*, t. I, p. 65.

collectivité déterminée. Il outrepasserait ses droits s'il mettait à la charge de cette collectivité les dépenses résultant de l'assistance de ce postulant (1).

Aucun règlement d'administration publique n'a précisé dans quelle forme les arrêtés du Conseil de Préfecture devraient être notifiés aux intéressés. Il semble cependant d'après la jurisprudence du Conseil d'État que deux formes distinctes de notifications doivent, suivant les cas, être employées. Lorsque l'État est partie intéressée dans l'instance, l'arrêté peut être notifié dans la forme administrative, au contraire, dans toutes les autres hypothèses, les décisions des Conseils de Préfecture doivent être portées à la connaissance des intéressés par exploit d'huissier.

Les arrêtés des Conseils de Préfecture peuvent être déférés au Conseil d'État, mais les pourvois pour être valables doivent être enregistrés au secrétariat du contentieux de cette assemblée dans un délai de deux mois à dater de la notification de la décision attaquée. Toutes les contestations relatives au domicile de secours sont jugées sans frais, et avec dispense du timbre et de l'enregistrement.

Le domicile de secours est d'ailleurs assez difficile à définir, car il est complètement indépendant du domicile civil, déterminé par le Code, et du domicile électoral. Cependant, les règles relatives à l'acquisition et à la perte du domicile de secours sont identiques pour la commune et le département et la jurisprudence élaborée s'applique indistinctement au do-

1. Conseil d'État, 22 janvier 1909. Lebon, p. 63.

micile de secours communal et départemental. Le législateur n'a pas institué de domicile de secours national, et la charge de l'assistance des postulants n'incombe à l'État que lorsqu'ils n'ont pu acquérir le droit de réclamer leur inscription sur la liste des assistés d'une commune ou d'un département.

La loi du 15 juillet 1893 distingue quatre moyens permettant d'acquérir un domicile de secours : la résidence habituelle, la filiation, le mariage et, dans certaines hypothèses, la naissance.

La résidence habituelle de cinq années, dans une même circonscription administrative, à partir de la majorité assure l'acquisition, en vertu des dispositions combinées des lois de 1893 et de 1905, d'un domicile de secours. Le législateur n'a pas cru devoir définir, en 1893, les éléments constitutifs de la *résidence habituelle*. Seuls les faits permettent donc d'apprécier si une personne remplit les conditions nécessaires pour l'acquisition d'un domicile de secours. Il n'est pas indispensable que le domicile soit représenté par la jouissance d'un logement, mais il faut qu'il soit réel, c'est-à-dire que l'individu ait incontestablement habité le territoire d'une circonscription administrative.

La résidence, permettant l'acquisition d'un domicile de secours, doit être, en principe, continue et permanente. C'est-à-dire que lorsqu'une personne, après avoir vécu quelques années, mais moins de cinq ans, dans une localité, fixe sa résidence dans une autre commune pendant un an, par exemple, puis revient à son domicile antérieur, la durée des deux séjours successifs ne saurait être totalisée pour obtenir un

domicile de secours. Le dernier seul doit être pris en considération.

Cependant il a été jugé par le Conseil d'Etat que des déplacements volontaires, mais momentanés, ne pouvaient avoir pour effet de détruire le caractère de la résidence habituelle (1). Une personne pourra donc quitter, à de fréquentes reprises, une commune sans perdre cependant le domicile de secours qu'elle y possède. Il suffit que son départ n'ait pas un caractère définitif et qu'un signe extérieur, la conservation d'un logement, par exemple, témoigne de son désir de ne pas abandonner la localité. Il est de même admis qu'une interruption de résidence due à des circonstances indépendantes de la volonté, l'internement dans un asile d'aliénés, par exemple, ne fait que suspendre la période acquisitive du domicile de secours. Si l'individu revient habiter la même commune, à sa sortie de l'établissement où il était en traitement, les deux séjours doivent être additionnés pour la fixation du domicile de secours.

Certaines personnes, les inscrits maritimes et les bateliers, semblent peu aptes à posséder une résidence habituelle dans une commune. Les péniches et les bâtiments, qui constituent leur habitation, n'ont souvent pas de lieu d'attache, ils circulent indifféremment sur les fleuves ou canaux français ou entre divers ports, leur équipage est donc dans l'impossibilité d'acquérir un domicile de secours. Cependant certains inscrits maritimes possèdent une habitation à terre ou

1. Cons. d'Etat, 4 mars 1910, commune de Basun.

montent des bâtiments effectuant un service régulier et revenant périodiquement à un même port d'attache. Dans cette hypothèse, tout au moins dans le premier cas, rien n'empêche ces individus d'acquérir un domicile de secours.

La loi de 1893 n'avait pas expressément établi que la résidence susceptible de permettre l'acquisition du domicile de secours devait être volontaire, cependant la jurisprudence a imposé cette seconde condition, en s'inspirant des règles relatives à la perte du même domicile, édictées par le législateur.

Il a été ainsi jugé que les militaires et les diverses catégories d'agents de l'État soumis à une discipline passive sont incapables d'acquérir pendant la durée de leur service un domicile de secours et conservent celui qu'ils possédaient avant leur incorporation. Cette règle n'a pas été étendue aux employés et fonctionnaires civils, car s'ils sont tenus de subir les déplacements qui leur sont imposés, ils peuvent se soustraire par une démission aux conséquences de la mesure dont ils sont l'objet ; faculté dont ne peuvent user les personnes soumises aux obligations de la discipline militaire.

Diverses autres natures de résidences involontaires ou pour le choix desquelles la volonté du postulant n'a été pas entièrement libre, ne permettent pas l'acquisition d'un domicile de secours par un séjour même prolongé. Cette jurisprudence s'applique, sans contestation, aux individus incarcérés dans une prison à la suite d'une condamnation, aux malades soignés gratuitement dans un établissement

hospitalier public, situé hors du lieu de leur résidence habituelle, aux vagabonds internés dans un dépôt de mendicité. Le même régime a été étendu, bien que cette question eusse pu être discutée, aux malades hospitalisés gratuitement dans un établissement privé (1).

Ces règles, en revanche, ne semblent pas devoir être appliquées lorsque des personnes sont hospitalisées, à titre payant, dans un établissement public ou privé, et un séjour de cette nature permet d'acquérir un domicile de secours dans la commune où cet hospice est situé. Dans ce cas, les hospitalisés ne peuvent être considérés comme ayant subi une résidence involontaire.

Si l'hospitalisation, hors du lieu de résidence, empêche l'acquisition d'un domicile de secours, il n'en est pas de même lorsqu'un malade reçoit des soins dans un établissement situé sur le territoire même de la commune où il réside, et le temps passé à l'hôpital concourt à l'acquisition du domicile de secours. Si l'établissement hospitalier est situé dans une commune autre que celle de la résidence, mais dans le même département, le séjour que le malade y fera contribuera à la détermination du domicile de secours, non plus communal mais départemental.

Il est permis de se demander si un séjour dans un hôpital intercommunal, situé en dehors de la commune de résidence, ne devrait pas entrer en compte pour l'acquisition du domicile de secours dans cette dernière localité et il ne semble pas que cette simple circonstance de fait, puisse

1. Arrêt du Conseil d'Etat, commune de Dadonville, 13 Mai 1910.

contribuer à diminuer les charges des finances municipales.

L'organisation spéciale des services hospitaliers de certaines grandes villes soulève une difficulté particulière : lorsqu'elles possèdent, en dehors de leur territoire et parfois, en dehors du département, des hospices ou des colonies destinés au service exclusif de leurs assistés ; le séjour dans ces établissements devra-t-il être considéré comme la prolongation de la résidence antérieure et concourir à l'acquisition du domicile de secours. Cette question a été posée par l'Assistance publique de Paris, qui possède en province, non seulement des colonies destinées à des malades indigents, mais encore de grands hospices comme Villers-Cotterets. Si le séjour dans les établissements ne permettait pas de poursuivre l'acquisition d'un domicile de secours, la charge de l'assistance d'un grand nombre de ces malheureux incomberait à l'État, et la capitale pourrait réaliser d'importantes économies.

La question n'a pas encore reçu de solution par le Conseil d'État, mais la Commission centrale a émis des avis défavorables sur les demandes des postulants se trouvant dans cette situation. Elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu de distinguer si « l'établissement hospitalier se trouve dans la circonscription administrative du lieu de sa résidence ou dans une autre circonscription alors que cet établissement, étant entretenu et géré dans des conditions semblables, il constitue, en réalité, un établissement départemental » (1).

1. Avis de la Comm. centr., 29 juillet 1909, *Recueil de Jurisprudence*, t. II, p. 138.

La Commission centrale a donc repoussé les demandes d'assistance au compte de l'État, estimant qu'il y avait présomption que les postulants ne soient pas dépourvus de domicile de secours.

Si cette solution paraît équitable, en empêchant les collectivités de se décharger d'une partie des charges que la loi de 1905 leur impose par la création d'établissements hospitaliers hors de leur territoire, sa valeur juridique est peut-être contestable.

Une autre difficulté avait surgi au sujet des personnes ayant acquis ou recouvré depuis peu la nationalité française. Étaient-elles aptes à acquérir un domicile de secours par une résidence de cinq années, lorsque tout ou partie de cette période s'était écoulée avant la date de la mesure leur accordant la qualité de français. Deux thèses étaient en présence ; le ministère de l'Intérieur soutenait que la résidence nécessaire pour l'acquisition du domicile de secours, était une simple circonstance de fait et qu'elle devait être calculée en prenant pour point de départ le jour où le futur Français s'était fixé dans une localité du territoire national ; les communes et les départements, au contraire, prétendaient qu'il n'était possible d'acquérir un domicile de secours qu'à partir de la date où la qualité de français était accordée à l'intéressé. En pratique, cependant, et avant que le juge des questions de domicile de secours n'ait statué, la seconde thèse avait prévalu, et les postulants naturalisés français ou réintégrés n'étaient considérés comme aptes à acquérir un domicile de secours, qu'à partir du jour où un décret avait

reconnu leur nouvelle qualité. Un grand nombre de postulants qui souvent n'avaient revendiqué la nationalité française que dans le but de recevoir immédiatement l'assistance prévue par la loi de 1905, étaient donc admis à la charge de l'État.

Un arrêt du Conseil d'État a cependant sanctionné la thèse défendue par le ministère de l'Intérieur et déclaré que pour les naturalisés français, le domicile de secours était une simple question de fait, indépendante de la nationalité, et qu'il y avait lieu, pour déterminer si un postulant en possédait un, de tenir compte de ses résidences effectives, en France, qu'elles soient antérieures ou postérieures à sa naturalisation.

Bien que la même question n'ait pas encore été jugée, à l'égard des postulants réintégrés dans la qualité de français, il semble, à plus forte raison, qu'une solution de même nature devra intervenir.

En dehors de la résidence, le mode le plus fréquent de l'acquisition du domicile de secours est le mariage. Dès le jour de la célébration du mariage, la femme acquiert le domicile de son mari et elle le conserve aussi longtemps que subsiste le lien conjugal. Les veuves, les femmes divorcées et séparées de corps conservent le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ou à la décision judiciaire ordonnant la séparation. A partir de ce moment, elles ont cependant l'aptitude d'acquérir par une résidence un nouveau domicile. La femme, abandonnée par son mari, est assimilée depuis longtemps à la veuve.

Mais lorsque le mari ne possède pas de domicile de secours, la femme doit-elle être considérée comme en étant de même dépourvue, si, par la résidence, elle a pu en acquérir un personnellement.

La question n'a pas été encore tranchée par les juridictions compétentes, mais il est permis de se demander si l'absence d'un domicile de secours peut être assimilée à une sorte de domicile de secours national, qu'il soit loisible d'acquérir.

L'enfant légitime et l'enfant naturel reconnu possèdent le domicile de secours de son père, à moins qu'il n'ait, dans la seconde hypothèse, été reconnu que par sa mère. Si la mère survit au père, le domicile de secours de l'enfant subit le sort du domicile de secours de la mère. Si les deux parents disparaissent ou meurent, l'enfant conservera pour domicile de secours, le dernier domicile ayant appartenu à l'un de ses parents jusqu'à ce qu'il ait pu, par la résidence, à partir de sa majorité, acquérir un domicile personnel. En matière d'assistance, le mineur ne peut être considéré comme possédant le domicile de son tuteur.

Si la mère d'un enfant se marie et acquiert ainsi le domicile de son époux, l'enfant suit le sort de sa mère et possède donc, aussi longtemps que dure ce mariage, le domicile de secours de son beau-père.

En cas de divorce ou de séparation de corps, l'enfant partage le domicile de l'époux auquel a été confié sa garde.

Les enfants naturels non reconnus possèdent seuls un domicile de secours déterminé par le lieu de leur naissance et

ne le perdent que lorsqu'ils ont pu en acquérir un nouveau à dater de leur majorité.

Les règles relatives à la perte du domicile de secours ont à peu près les mêmes caractères que celles applicables à son acquisition. C'est-à-dire que le domicile de secours se perd par une absence, comme il s'acquiert par la résidence. Cette absence doit être continue, volontaire, d'une durée de cinq années et postérieure à la majorité. Cette période est suspendue par les mêmes motifs que ceux qui interrompent l'acquisition d'un domicile de secours. Toutefois dès qu'un postulant possède un nouveau domicile de secours, il perd celui qu'il avait précédemment.

L'article 3 de la loi de 1905 a décidé qu'à 65 ans nul ne pouvait acquérir un nouveau domicile, et que celui possédé à cet âge était définitivement acquis aux intéressés. Cette disposition était indispensable, car les postulants auraient pu se déplacer au cours des années précédant l'âge de 70 ans afin de fixer leur résidence dans une localité où l'allocation aurait été particulièrement élevée. De plus, en permettant à un individu d'acquérir un domicile de secours entre 65 et 70 ans, le législateur se serait départi du principe en vertu duquel les postulants ont droit à l'assistance dans la localité qu'ils ont contribué à enrichir par leur activité.

Au début, cette disposition législative a soulevé quelques difficultés d'interprétation. Pour les personnes ayant plus de 65 ans, le 1^{er} janvier 1907 date de la mise en vigueur de la loi, leur domicile de secours devait-il être déterminé en tenant compte de leurs résidences entre 60 et 65 ans, ou

devait-il être établi en se basant seulement sur les cinq années ayant précédé la date fixée pour l'application de la loi.

La Commission centrale, consultée à cet égard, émit, le 27 mars 1907, l'avis qu'il n'y avait lieu de ne tenir compte que des résidences des postulants au cours des cinq années ayant précédé le 1^{er} janvier 1907, et que les dispositions relatives à la consolidation définitive d'un domicile de secours à 65 ans, ne pouvaient avoir d'effet qu'à partir de la date de l'entrée en application de la nouvelle loi (1).

Un arrêt du Conseil d'État du 3 août 1907 (2) a confirmé cette manière de voir et décidé qu'un postulant qui, au 1^{er} janvier 1907 résidait depuis cinq ans dans une commune, y a un domicile de secours, bien que, avant l'âge de soixante-cinq ans, il ait eu une résidence de même ou plus longue durée dans une autre commune. Cette solution a été basée sur le principe de la non-rétroactivité des lois, la juridiction contentieuse a été d'avis que cette règle du droit public s'opposait à ce que les résidences des postulants soient recherchées au delà des cinq années qui ont précédé la mise en vigueur de la loi de 1907. Pour déterminer le domicile de secours d'un postulant, il est donc interdit de remonter au-delà du 1^{er} janvier 1902. Pour les intéressés ayant plus de 65 ans, le 1^{er} janvier 1907, le domicile de secours est établi par leurs résidences entre le 1^{er} janvier 1902 et le

1. *Recueil de Jurisprudence, etc.*, I, p. 53.

2. *Recueil de Jurisprudence, etc.*, t. I, p. 9.

1^{er} janvier 1907, pour les autres malheureux, au contraire, il est permis de le déterminer en cherchant leurs divers séjours du 1^{er} janvier au jour de leur demande.

Cette jurisprudence a eu pour effet d'augmenter dans une proportion importante le nombre des assistés mis à la charge des départements et de l'Etat, bien que souvent ils aient vécu plusieurs années dans une même localité, mais à une époque où il ne leur était pas loisible d'acquérir un domicile de secours. C'est parmi cette catégorie d'individus que se rencontrent des postulants, dont l'assistance incombe à l'Etat, mais qui loin d'être des vagabonds, sont des gens parfaitement stables, à l'égard desquels l'hospitalisation peut sembler une mesure trop rigoureuse lorsqu'elle n'est pas sollicitée.

Les conséquences de la jurisprudence admise par le Conseil d'Etat pour la détermination du domicile de secours s'atténuent d'ailleurs d'année en année et lorsque la loi de 1905 aura été l'objet d'une plus longue période d'application, le nombre des postulants dépourvus de domicile de secours diminuera dans une proportion appréciable.

Une fois admis à l'assistance, le postulant âgé de plus de 65 ans, voit son domicile de secours définitivement consolidé en vertu du texte formel adopté par le législateur. En était-il de même à l'égard des infirmes et incurables admis au bénéfice de la loi de 1905 et leur domicile de secours était-il définitivement fixé par la reconnaissance de leurs titres à l'assistance faite par une collectivité, ou pouvait-il en acquérir un nouveau en changeant de résidence ? Une décision du

Conseil d'Etat a été rendue en faveur du premier de ces deux systèmes. Cette juridiction a reconnu que l'assistance, instituée par la loi du 14 juillet 1905 avait un caractère fixe et permanent (1), et que les intéressés ne pouvaient, par des changements de résidence, modifier la collectivité débitrice de leur allocation. Les infirmes et les incurables continueront donc à recevoir pendant toute leur existence la même allocation, quel que soit le taux du secours mensuel dans les localités successives où ils pourront être appelés à fixer leur résidence. Cette solution, qui a l'avantage d'empêcher que des assistés ne se livrent à des calculs ayant pour objet d'augmenter leur allocation mensuelle, a l'inconvénient de mettre à la charge définitive d'une collectivité des individus parfois très jeunes et qui peuvent ne lui être rattachés que par une résidence souvent courte et lointaine.

L'interprétation donnée par le Conseil d'Etat à l'article 3 de la loi de 1905 ne laisse aucun doute sur la date devant être prise en considération pour la détermination du domicile de secours d'un postulant âgé de plus de 65 ans. En revanche, aucune règle n'est fixée pour les infirmes et les incurables. Le juge des questions de domicile n'a pas eu encore l'occasion de statuer sur cette question, mais la Commission centrale, dans les avis qu'elle est appelée à émettre pour les postulants dépourvus de domicile de secours prend toujours pour base la date de la demande d'assistance. Cette solution paraît équitable, car si la date de la décision ad-

1. *Recueil de Jurisprudence*. Cons. d'État, 10 avril 1908, t. I, p. 11.

mettant le postulant était utilisée pour déterminer le domicile de secours, il pourrait suffire qu'une des autorités, appelée à examiner les titres des postulants, retarde de quelques jours cette opération pour leur faire acquérir ou perdre un domicile de secours, en déplaçant ainsi les charges de l'assistance.

Cette question présente un assez grand intérêt lorsque le domicile de secours est contesté, il peut se produire un long intervalle entre le jour de la rédaction de la demande et celui où il sera statué sur le sort de l'intéressé. L'article 46 du décret du 3 août 1909 prescrit, en effet, aux autorités et aux juridictions saisies d'une demande d'assistance de surseoir à statuer, chaque fois qu'une contestation se produit sur le domicile de secours d'une personne jusqu'à ce que celui-ci ait été fixé par le Conseil de préfecture.

CHAPITRE V

Procédure d'admission et de révision

Quelle que soit la collectivité à laquelle la loi de 1905 impose la charge de l'assistance des intéressés, le législateur, puis le règlement d'administration publique du 3 août 1909 a fixé un certain nombre de règles relatives à la procédure d'admission des postulants. Les unes sont communes à tous les intéressés et s'appliquent soit qu'ils possèdent un domicile de secours, départemental ou communal, soit qu'ils en soient dépourvus ; les autres au contraire varient suivant la collectivité commune, département ou État, à qui incombe l'assistance.

Lorsqu'un intéressé croit posséder les titres nécessaires pour prétendre bénéficier de l'assistance prévue par la loi de 1905, il doit faire reconnaître leur validité par la collectivité à laquelle le législateur a imposé l'obligation de lui venir en aide.

Pour recevoir les secours institués par la loi, les postulants doivent d'abord manifester la volonté d'être assistés. L'article 7 de la loi a prescrit que ce désir devait se manifester par la rédaction d'une demande écrite émanant du postulant. Cette prescription semble avoir eu pour but d'évi-

ter les admissions d'office à l'assistance. De semblables mesures auraient pu avoir pour conséquences de froisser la dignité des malheureux qui, malgré leur indigence, ne veulent rien solliciter de l'assistance, ou d'encourager les autorités locales, à inscrire sur la liste des assistés, dans un but de popularité, des individus possédant des titres insuffisants pour solliciter leur admission.

La production d'une demande écrite, prescrite par l'article 7, constitue une formalité essentielle de la procédure. La Commission centrale a, à maintes reprises, confirmé par sa jurisprudence la volonté du législateur. Elle a déclaré irrégulières et annulé des inscriptions faites au mépris de cette règle (1), elle a même jugé que cette violation de la loi ne pouvait être couverte par la rédaction d'une demande postérieure à la date d'admission.

Cette règle n'est cependant pas appliquée dans toute sa rigueur aux Français résidant à l'étranger. Leur admission a été parfois prononcée sur le vu d'une demande faite, en leur faveur, par des agents diplomatiques ou consulaires français. Pour les Français habitant l'Alsace-Lorraine, une requête présentée par des fonctionnaires allemands et transmise par la voie diplomatique est même jugée suffisante (2). Dans ces deux hypothèses, il est vrai, l'admission à l'assistance n'est que conditionnelle et subordonnée au retour des postulants en France, il appartient à l'administration de

1. Déc. comm. centr., préfet de l'Hérault, c. comm. cant. de Lunel, 14 mai 1907, *Recueil*, etc., I, p. 21.

2. Voir *supra*,

leur faire formuler une demande régulière au moment de leur rapatriement.

Si le postulant est capable de rédiger et de signer lui-même sa demande, aucune difficulté ne saurait s'élever sur sa régularité. Il semble cependant qu'il serait préférable de laisser les intéressés établir spontanément cette pièce, plutôt que de leur fournir, comme dans certaines villes, des formules imprimées qu'ils n'ont qu'à revêtir de leur signature. Cette façon de procéder permet aux intéressés de ne donner aucun renseignement sur leur compte, et de rendre plus difficile l'examen des titres qu'ils prétendent faire valoir.

En revanche, le postulant n'est pas tenu d'adopter une formule déterminée ou de fournir des renseignements sur sa situation matérielle ; il suffit qu'il exprime nettement la volonté de bénéficier de l'assistance prévue par la loi de 1905. Il ne semble cependant pas qu'une simple demande de secours adressée au maire d'une commune puisse être considérée comme la manifestation de ce désir. Si un postulant est incapable de rédiger, pour une raison ou pour une autre, la demande entièrement de sa main, plusieurs hypothèses peuvent se présenter. L'intéressé, sans être en état d'écrire cette pièce est capable de la signer. Dans ce cas, l'apposition de la signature équivaut à l'expression de la volonté du postulant. Mais certains intéressés peuvent être illettrés ou atteints d'une infirmité physique les empêchant d'écrire eux-mêmes. A leur égard, diverses manières d'introduire valablement leur demande d'assistance avaient été d'abord admises, mais le règlement d'administration publique du 3 août

1909 a déterminé d'une manière précise le mode de rédaction devant être employé. Le consentement de l'intéressé peut se manifester par l'apposition d'un signe, dont l'authenticité est attestée par deux témoins domiciliés dans la commune de sa résidence (1), s'il est encore en état de tenir une plume. Lorsque le postulant est incapable de manifester sa volonté, la demande est établie par le maire du lieu de la résidence assisté de deux témoins (2).

En théorie, les mineurs ou les incapables ne seraient pas aptes à introduire eux-mêmes une demande d'assistance, et cette requête devrait être présentée par leur représentant légal, mais en fait, une demande introduite personnellement par un mineur ne serait vraisemblablement pas repoussée. A l'égard des femmes mariées, le silence de la loi ne permet pas d'affirmer que le législateur ait entendu les soustraire aux règles générales du Code civil et qu'elles puissent solliciter l'assistance sans l'autorisation de leur mari, cependant il serait peut-être possible de soutenir que les droits, résultant de la promulgation de la loi de 1905, peuvent être revendiqués par tous les postulants et que leur exercice ne pourrait pas être suspendu par la mauvaise volonté d'un conjoint. En fait, d'ailleurs, l'immense majorité des demandes émanant des femmes mariées ne sont pas revêtues de l'autorisation maritale.

Si le postulant est tenu d'introduire une demande, il n'est

1. Art. 1^{er}.

2. Art. 2.

obligé de fournir aucune justification ou aucun renseignement sur son compte. Les travaux parlementaires ne laissant aucun doute à cet égard sur la volonté du législateur. Cependant, en fait, les postulants ne peuvent pas se borner à la simple demande exigée par la loi. S'ils prétendent d'abord recevoir un mode déterminé d'assistance, ils sont tenus d'exprimer leur désir. De plus pour faciliter la tâche de l'administration chargée d'établir leur dossier, les postulants ont intérêt pour éviter une longue instruction de fournir des renseignements aussi complets que possible sur leur état-civil et leur situation de famille. Mais il importe de rappeler que si les postulants ont avantage à faciliter la constitution de leur dossier, ce soin ne leur incombe pas et qu'il appartient à l'administration de réunir elle-même ces divers documents.

La loi n'indique pas à quelle autorité les postulants doivent adresser leur demande d'assistance, aussi semble-t-il qu'elle peut être remise indifféremment à la mairie, au Conseil municipal, à la sous-préfecture, à la préfecture et au ministère de l'Intérieur. Mais quelle que soit l'autorité saisie et quelle que soit la collectivité à laquelle le postulant s'adresse pour réclamer l'assistance, toutes les demandes doivent nécessairement se concentrer entre les mains du maire, en qualité de président du bureau d'assistance, pour être soumises à l'examen de cette commission administrative. Le maire de la commune de résidence de l'intéressé paraît donc désigné pour recueillir sa requête, et cette attribution lui a d'ailleurs été expressément attribuée par le rè-

glement-type adopté par un grand nombre de Conseils généraux. Le règlement d'administration du 3 août 1909, sans conférer, en termes formels, cette mission au maire, semble reconnaître qu'il est normalement apte à la remplir, puis il est seul tenu de délivrer récépissé des demandes adressées au bureau de bienfaisance (1).

La seule attribution du maire, président du bureau d'assistance, est de recevoir les demandes et de les soumettre à l'examen de la commission administrative. Il commettrait un véritable abus de pouvoir, s'il écartait de sa propre autorité une demande, alors même qu'elle serait manifestement formée à tort ou d'une manière irrégulière. Seules les autorités administratives chargées par la loi d'examiner les titres des intéressés ont qualité pour repousser une demande, si elles la jugent introduite dans des conditions non prévues par le législateur.

La totalité des demandes doit donc, en premier lieu, être soumise au bureau d'assistance. L'article 7 de la loi prévoit que cet organe administratif se réunira un mois avant les sessions ordinaires du Conseil municipal pour établir la liste des postulants. Si la loi a exigé en toutes circonstances l'examen préalable par le bureau d'assistance, il ne s'en suit pas que toutes les demandes seront examinées par des commissions administratives ayant une composition identique. La loi du 15 juillet 1893 qui règle la formation de la commission administrative du bureau d'assistance prévoit qu'elle

1. Art. 3.

sera constituée par la fusion des commissions administratives de l'hospice et du bureau de bienfaisance, et à défaut de l'un de ces établissements charitables, par la commission administrative de l'autre. Dans les communes ne possédant ni l'une, ni l'autre de ces institutions, la commission administrative du bureau d'assistance est formée, conformément aux dispositions de la loi du 21 mai 1874, modifiée par la loi du 5 août 1879, c'est-à-dire du maire, président, de deux membres désignés par le Conseil municipal et quatre personnes nommées par le préfet.

Si le législateur a prévu la réunion du bureau d'assistance quatre fois par an, au cours du mois qui précède les sessions ordinaires du Conseil municipal, aucune disposition n'interdit la convocation de cette commission administrative à des époques plus fréquentes. Les postulants ont cependant intérêt, s'ils veulent voir leur demande promptement examinée, de la formuler avant les sessions ordinaires.

La loi ne dit pas expressément à quelle autorité il incombe d'instruire les demandes des postulants et de réunir les pièces susceptibles d'éclairer la commission administrative. En fait, notamment dans les communes importantes, il semble que les demandes sont généralement instruites par les services municipaux et que le bureau d'assistance n'a qu'à compléter par une enquête les renseignements qui lui sont ainsi fournis. Ni la loi de 1903, ni le règlement d'administration publique du 3 août 1909 n'indiquent les pièces dont devront être composés les dossiers des postulants. Cependant comme l'article 5 du décret de 1909 prescrit que la liste des per-

sonnes admises à l'assistance, adressée au sous-préfet, doit être accompagnée d'un certain nombre de documents, il semble que dès l'instant où une obligation légale impose aux municipalités le devoir de recueillir ces pièces, il y a intérêt à ce que cette opération soit effectuée avant la réunion du bureau d'assistance. La commission administrative sera alors mieux éclairée pour apprécier la situation des postulants.

La liste des pièces exigées par le décret de 1909 est la suivante :

1° Si la personne a plus de 70 ans, son bulletin de naissance, et si elle n'a pas atteint cet âge, un certificat médical établissant qu'elle est atteinte d'une infirmité ou d'une maladie incurable la mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail au besoin de l'existence ;

2° Un extrait du rôle des contributions délivré par le percepteur de sa résidence ;

3° Une attestation du maire indiquant les diverses ressources dont il est de notoriété publique qu'elle dispose ;

4° Un état relatif aux membres de la famille tenus de la dette alimentaire et faisant connaître pour chacun de ceux résidant dans la commune, les nom, adresse, profession et charges de famille, ressources, extrait du rôle des contributions ; pour ceux résidant en dehors de la commune, tous les renseignements que le maire aura pu recueillir ;

5° Une attestation du maire, indiquant à l'égard des membres qui s'acquittent de la dette alimentaire, dans quelles conditions ils le font, et certifiant à l'égard de ceux qui ne

s'en acquittent pas, soit qu'il leur est impossible de s'en acquitter, soit qu'ils ont été mis en demeure de le faire et qu'ils s'y sont refusés (1).

Si ces diverses pièces n'étaient pas réunies lors de la session du bureau d'assistance, il est permis de se demander comment elle pourrait s'acquitter de la mission que la loi lui impose.

L'examen de la commission administrative doit nécessairement porter sur la nationalité du postulant, sur son âge ou sur son état de santé, et enfin sur les ressources qu'il peut posséder. La loi ne précise pas les conditions dans lesquelles doivent être étudiés les dossiers des postulants, il semble que ce soin peut être délégué à des auxiliaires ou à des comités de quartier, mais le bureau d'assistance est tenu de délibérer et de statuer personnellement sur l'ensemble des demandes qui lui sont soumises. La Commission administrative doit ensuite dresser une liste préparatoire des vieillards, infirmes et incurables. Cette liste doit être établie en deux parties : la première est réservée aux postulants ayant leur domicile de secours dans la commune, la seconde comprend les intéressés dont l'assistance paraît incomber à une autre collectivité. Après cette première opération, le bureau d'assistance examine si les intéressés réunissent les conditions prévues par la loi de 1905 enfin la Commission administra-

1. Comme il l'a été dit précédemment, les postulants ne sont pas tenus de fournir ces pièces, ou de donner les indications nécessaires pour les réunir, mais dans la pratique, ils ont intérêt à les fournir spontanément ou d'aider les municipalités à se les procurer.

tive indique, pour chaque intéressé, le mode de secours qu'il semble devoir lui être accordé et le montant des ressources qu'il y aura lieu de déduire du montant de l'allocation si l'assistance lui est donnée sous cette forme. Bien que la loi ne fasse aucune distinction entre les postulants inscrits sur la première ou sur la deuxième partie de la liste préparatoire, il semble que les attributions du bureau d'assistance ne soient pas, en pratique, dans les deux cas identiques. En effet, à l'égard des postulants ayant un domicile de secours dans la commune, la loi de 1903 confère à la Commission administrative des attributions propres. Elle peut, par exemple, décider que si un postulant est admis ultérieurement à l'assistance, pour une allocation mensuelle, celle-ci lui sera remise, en partie ou en totalité, en nature. Si elle prenait une décision de même nature à l'égard d'un postulant dont l'assistance incombe à l'État, elle pourrait être sans objet, si l'hospitalisation était accordée à l'intéressé. Dans cette hypothèse le bureau d'assistance ne fait, en quelque sorte, qu'émettre un vœu dont il ne peut être certain de la réalisation (1).

Les travaux du bureau d'assistance sont résumés en un état de propositions divisé en deux parties : la première

1. Pour les intéressés n'ayant pas leur domicile de secours dans la commune, la Commission administrative du bureau d'assistance ne possède pas les éléments suffisants pour apprécier s'ils peuvent d'être inscrits sur la deuxième partie de la liste. Pour qu'elle puisse connaître le montant de l'allocation de la collectivité débitrice pour savoir s'ils ont droit à l'assistance. Dans ce cas, la délibération de la Commission administrative ne peut être considérée que comme un simple avis, de peu d'intérêt.

comprenant les postulants ayant leur domicile de secours dans la commune, la seconde les intéressés, dont l'assistance incombe à une autre collectivité. Cet état est dressé en double exemplaire, dont l'un est transmis avec la totalité des dossiers des postulants, au Conseil municipal, l'autre à la préfecture. Théoriquement la transmission de la liste préparatoire au préfet, a pour objet de permettre à ce fonctionnaire de saisir, sans délai, les collectivités chargées de l'assistance des intéressés portés sur la deuxième partie. En réalité, cette communication a peu d'intérêt, car les dossiers des postulants restent entre les mains du Conseil municipal, et il paraît difficile de demander à une collectivité de prendre à sa charge un intéressé alors que les pièces, justifiant sa demande, ne lui sont pas transmises. De plus, le bureau d'assistance ne fait que formuler un avis, et un individu inscrit par lui, sur la deuxième partie de la liste, pourra être reconnu, par le Conseil municipal, posséder son domicile de secours dans la commune.

Le Parlement avait paru attacher une très grande importance à l'examen des demandes des postulants par les bureaux d'assistance. Il lui avait estimé que cet organe, par sa composition, était particulièrement apte à apprécier la situation des intéressés et à reconnaître leurs ressources. Il ne semble pas cependant que, dans la pratique, les bureaux d'assistance aient exactement compris le rôle qui leur était attribué. Au lieu de se livrer à l'examen de chaque dossier et de proposer une solution pour chacune des difficultés qu'il peut présenter, les commissions administratives se bor-

nent souvent à émettre un avis, favorable ou défavorable à la demande, et négligent d'accomplir le travail préparatoire que la loi leur confie. Bien que les bureaux d'assistance aient sans doute tort de comprendre ainsi leur mission, leur conduite est cependant explicable. Ils ne peuvent en effet attacher une grande importance à l'étude préparatoire de dossiers, alors que les membres des commissions administratives auront souvent, en qualité de conseillers municipaux, à les examiner et à prendre, à leur égard, de véritables décisions.

Quoi qu'il en soit, l'examen des demandes par le bureau d'assistance constitue une formalité essentielle de la procédure d'admission et l'inscription de tout vieillard, infirme ou incurable sur la liste d'assistance, par le Conseil municipal, sans consultation préalable de la commission administrative sont irrégulières et susceptibles d'être annulées par les juridictions contentieuses (1). La loi a dû cependant prévoir l'hypothèse où le bureau d'assistance refuserait, pour une raison ou une autre, de remplir la mission qui lui est attribuée : le dernier paragraphe de l'article 7 de la loi de 1905 charge le Conseil municipal de dresser d'office la liste des assistés, en la subdivisant en deux parties. Bien que la loi ne soit pas explicite sur ce point, il semble que le Conseil municipal, agissant en lieu et place du bureau d'assistance, doit observer les mêmes formes que la commission administrative, c'est-à-dire délibérer en comité secret.

Lorsque la liste préparatoire a été dressée, il appartient

1. Déc. Comm. centr., Gleize c. comm. cant. de Chanac, 3 décembre 1908.

au Conseil municipal de statuer sur les demandes des postulants ayant un domicile de secours communal et de prononcer, s'il y a lieu, leur admission. Comme il l'a été dit précédemment, cette assemblée est saisie de « la totalité des demandes préalablement soumises au bureau qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire », qu'elles aient été inscrites sur la première ou la deuxième partie de la liste. La loi prévoit que l'examen des demandes des postulants sera effectué au cours des quatre sessions annuelles ordinaires, mais aucune disposition législative n'oblige les assemblées communales à limiter leurs décisions, en matière d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, à des époques déterminées, et les requêtes des intéressés peuvent être examinées, si le Conseil municipal le juge utile, au cours des sessions extraordinaires (1).

L'article 8 de la loi de 1905 oblige le Conseil municipal à se former en comité secret, pour examiner les demandes des postulants. Les propositions de la commission administrative ne lient, en aucune manière, les délibérations du Conseil municipal; théoriquement, cette assemblée ne devrait statuer que sur les demandes des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune, c'est-à-dire qui figurent sur la première partie de la liste dressée par le bureau d'assistance, mais en fait comme la loi attribue à cette assemblée le droit de délibérer sur la totalité des demandes, il

1. La circulaire du 6 mars 1910 (*Recueil des lois*, etc., 1910, p. 297) conteste la légalité des admissions prononcées en session extraordinaire. Mais cette prétention ne semble reposer sur aucun fondement.

semble qu'elle peut modifier la liste préparatoire et inscrire sur la première partie des postulants qui figurent sur la seconde, ou inversement.

Le Conseil municipal doit se livrer à un examen attentif des demandes et contrôler, en quelque sorte, les propositions du bureau d'assistance. S'il juge les titres des postulants suffisants et reconnaît qu'ils possèdent leur domicile de secours dans la commune, il prononce l'admission à l'assistance des intéressés, qu'ils figurent ou qu'ils ne figurent pas sur la liste préparatoire. Mais les pouvoirs du Conseil municipal ne résultent que des dispositions légales, et il ne peut inscrire que les postulants possédant les titres exigés par la loi. Lorsqu'un intéressé remplit ces conditions, il ne peut, d'ailleurs, être écarté pour un motif tiré de sa situation personnelle ou de l'état des finances communales.

Le Conseil municipal, en même temps qu'il décide, s'il y a lieu, l'admission des postulants, règle les conditions dans lesquelles ils recevront l'assistance. Sans être lié, en aucune manière, par les propositions du bureau d'assistance, il accorde, à l'intéressé, le bénéfice de l'assistance à domicile, en opérant éventuellement les réductions qui peuvent être effectuées sur le montant de l'allocation, ou un autre mode de secours, si le postulant a déclaré aux termes de l'article 19, désirer le recevoir (1). Cependant, si un intéressé

1. Si un Conseil municipal a admis un postulant à l'assistance à domicile sans opérer aucune déduction sur le taux à l'allocation, il doit être considéré comme devant recevoir le montant intégral de cette dernière. Cependant cer-

est incapable, en raison de son état physique ou mental, de donner son consentement à l'hospitalisation, le Conseil municipal est autorisé par l'article 2 du décret de 1909 d'ordonner d'office, sur la proposition du maire, son placement dans un établissement public ou privé.

Après avoir admis les postulants au bénéfice de la loi de 1905, le Conseil municipal doit déterminer à partir de quel jour les intéressés seront appelés à en jouir.

La loi ne fournit aucune indication sur ce point. Si l'assistance dont doit bénéficier le postulant, est constituée par le placement dans un hospice, la charge de son entretien n'incombera aux finances communales qu'à partir de son entrée dans cet établissement, mais si l'intéressé est appelé à recevoir une allocation mensuelle, il semble que le Conseil municipal puisse, sans violer la loi, fixer la date de son entrée en jouissance à une époque antérieure ou postérieure au jour de la délibération déterminant les droits de l'assisté.

Le Conseil municipal n'est pas tenu de motiver la décision par laquelle il repousse ou accepte la requête du postulant, mais, en fait, sauf lorsque l'intéressé est admis pour le taux plein de l'allocation ou hospitalisé, il semble que l'assemblée communale ait intérêt à expliquer les causes qui l'ont incitée à refuser le bénéfice de la loi de 1905 ou à opérer une déduction sur le montant du secours mensuel.

Lorsque le Conseil municipal a statué sur les demandes taines préfectures opèrent d'office des réductions sur le taux de l'allocation, sous le prétexte que l'assisté possède des ressources. Même lorsque ce dernier fait est exact, cette pratique est illégale et constitue un abus de pouvoir.

qui lui étaient soumises, la loi du 14 juillet 1905 a prévu un certain nombre de mesures destinées à faire connaître, non seulement aux postulants, mais à toute personne susceptible de se pourvoir contre les décisions ainsi prises, la composition de la liste des assistés telle qu'elle a été arrêtée par l'assemblée communale.

La liste arrêtée par le Conseil municipal doit, aux termes de l'article 9, être déposée au secrétariat de la mairie et avis de ce dépôt est donné par voie d'affiches aux lieux accoutumés. Théoriquement, le maire pourrait se contenter de ne donner communication aux intéressés que de la liste elle-même, mais il semble que rien ne l'empêche de laisser connaître le texte des délibérations prises par le Conseil, afin de permettre aux postulants et aux contribuables d'apprécier les motifs qui ont déterminé la majorité de l'assemblée communale en faveur de la décision adoptée.

L'affichage de l'avis du dépôt de la liste des assistés au secrétariat de la mairie, fixant le point de départ de certains délais d'appel, la loi aurait dû donner à la municipalité le moyen de faire la preuve de cette publication. Elle peut, il est vrai, constater l'exécution de ces formalités en dressant un procès-verbal. / .

Ces mesures de publicité sont peut-être insuffisantes. Lorsqu'un postulant ne réside pas dans la commune de son domicile de secours ou est illettré, l'affichage de l'avis du dépôt de la liste des assistés au secrétariat de la mairie est pour lui sans aucun intérêt et il n'est pas, en réalité, averti du sort de la demande qu'il a déposée. Cependant les délais

d'appel courent contre lui à partir de cette publication. La Commission centrale a bien, il est vrai, émis l'avis qu'à l'égard des postulants ne résidant pas dans la commune de leur domicile de secours, les délais d'appel doivent être calculés à partir du jour qui suivra la notification officielle du rejet de la demande⁽¹⁾ mais il est permis de se demander si cet avis peut rendre obligatoire une mesure de publicité non prévue par la loi, ou par un règlement d'administration publique.

Il semble donc qu'il aurait été préférable d'imposer aux communes l'obligation d'aviser directement tous les postulants de la suite donnée à leur demande. Par la force des choses, dans les grandes villes, cette pratique a dû, d'ailleurs, être adoptée.

Insuffisante, à l'égard des postulants, ces mesures de publicité ne paraissent pas non plus permettre aux habitants et aux contribuables de la commune d'exercer, sur les décisions du Conseil municipal, le contrôle dont la loi de 1905 a voulu les investir. Ils ignorent, en effet, dans la plupart des cas, le nom des malheureux qui ont sollicité le bénéfice de l'assistance, et le simple avis du dépôt de la liste, au secrétariat de la mairie, ne peut guère les engager à aller contrôler, sur place, le nom des nouveaux assistés.

Bien que cette mesure eût peut-être été jugée quelque peu humiliante pour les postulants, il aurait été préférable d'ordonner la publication des noms des nouveaux assistés.

1 Déc. Comm. centr., avis du 25 mai 1907, *Recueil*, etc., t. 1, p. 56.

En même temps, qu'il donne avis des décisions municipales, le maire doit transmettre à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans l'arrondissement chef-lieu, la liste des assistés, avec le dossier de chacun des postulants. L'envoi de ces diverses pièces doit être accompagné de toutes les justifications prévues par le règlement d'administration publique du 3 août 1909 et que le maire est chargé de réunir. La transmission des dossiers à la sous-préfecture, puis à la préfecture, est indispensable pour permettre à l'administration départementale d'exercer son contrôle sur le service de l'assistance. Si le maire négligeait de remplir les obligations que le décret de 1909 lui impose, il commettrait une faute grave, susceptible de diverses sanctions.

La loi de 1905 a dû prévoir le cas où un Conseil municipal refuserait de prendre la délibération relative à l'examen des titres des postulants au bénéfice de l'assistance. L'article 12 permet de vaincre des résistances de cette nature, ou d'assurer l'application de la loi lorsqu'un Conseil municipal est collectivement démissionnaire. La Commission cantonale, sur l'invitation du préfet, doit, dans le délai d'un mois, statuer en lieu et place de l'Assemblée communale. A défaut, par la Commission cantonale, de remplir les obligations qui lui sont imposées, il est statué, dans le délai de deux mois, par la Commission centrale (1).

Mais pour que le Conseil municipal puisse, en quelque sorte, être dessaisi des attributions que lui confère la loi, il

1. Circulaire ministérielle du 6 mars 1910, *Recueil des lois*, etc., 1910, p. 301.

doit avoir commis une véritable négligence ou avoir refusé de statuer sur les demandes qui lui étaient régulièrement présentées. Un postulant serait mal fondé à invoquer, par exemple, le refus d'un Conseil municipal de se réunir, en séance extraordinaire, pour examiner sa demande ou de statuer sur le sort de celle-ci, si elle n'avait pas été déposée, en temps utile avant une session ordinaire.

Le préfet est seul compétent pour saisir soit de sa propre initiative, soit sur une plainte des intéressés, la Commission cantonale. Aux termes de la loi, il semble que les pouvoirs conférés à ce haut fonctionnaire soient discrétionnaires. Cependant, il serait difficile d'admettre que l'application de la loi de 1905 soit subordonnée à la bonne volonté d'un administrateur. Le refus d'un préfet, de saisir la Commission cantonale pourrait donc, à notre avis, donner lieu non seulement à un recours hiérarchique devant le ministre de l'Intérieur, mais peut-être même à un recours pour excès de pouvoir.

Une fois réunie, la Commission cantonale arrête la liste des assistés, fixe la quotité des allocations attribuées à chaque bénéficiaire et statue sur le mode d'assistance, dans les mêmes conditions où le Conseil municipal aurait pu le faire. Les décisions de la Commission cantonale, agissant en lieu et place du Conseil municipal, doivent être portées à la connaissance des intéressés par les mêmes publications que les décisions de l'assemblée municipale (1).

1. Art. 12 du décret du 3 août 1909.

La loi a dû prévoir l'hypothèse où une Commission cantonale négligerait de remplir la mission qui lui est confiée par l'article 12 de la loi de 1905. Si un mois après le jour où elle a été invitée par le préfet à dresser la liste des assistés, cette opération n'a pu être effectuée, la Commission centrale peut être saisie et la loi l'autorise à se substituer au Conseil municipal et à la Commission cantonale défailants.

Le législateur n'a pas indiqué les personnes qui seraient aptes à demander à la Commission centrale de dresser la liste des assistés. Il semble que le silence de la loi doit être interprété en faveur des postulants et que ce droit de recours doit être reconnu non seulement à ces derniers mais encore aux préfets et aux sous-préfets, chargés de veiller au fonctionnement régulier de la loi de 1905.

La Commission centrale doit, d'après le texte législatif, statuer dans le délai de deux mois, mais il semble qu'il n'y ait là qu'une sorte de vœu, car si cette autorité ne statuerait pas dans le délai prescrit, aucun recours ne serait susceptible d'être formé (1).

La Commission centrale, comme d'ailleurs la Commission cantonale, peut être dessaisie, si, avant d'avoir statué, le Conseil municipal se décidait à dresser la liste des assistés. Bien que ces deux assemblées aient, d'après la loi, des attributions contentieuses, lorsqu'elles statuent aux lieu et

1. Les décisions de la Commission centrale, statuant en lieu et place des Conseils municipaux et des Commissions cantonales défailants, doivent recevoir la même publicité que les décisions des Conseils municipaux.

place d'une assemblée communale, elles ne remplissent dans ce cas que le rôle d'une autorité administrative. Leurs décisions sont donc susceptibles de former l'objet d'un recours contentieux. Le décret du 3 août 1909, confirmant une jurisprudence souvent affirmée, a prescrit que les décisions des Commissions cantonales, rendues dans ces conditions, pouvaient donner lieu aux mêmes recours que les décisions du Conseil municipal défaillant. Une Commission cantonale, après avoir arrêté la liste des assistés d'une commune, en qualité d'autorité administrative, pourra donc être appelée à statuer postérieurement sur les demandes des mêmes postulants en qualité de juridiction contentieuse. Quoique cette procédure puisse paraître un peu étrange, elle assure aux intéressés la garantie du double degré de juridiction prévu par la loi du 14 juillet 1905.

Une solution analogue a été adoptée à l'égard des décisions de la Commission centrale, arrêtant la liste des assistés, à défaut de la Commission cantonale et du Conseil municipal défaillants. Pour ne pas priver les postulants du double degré de juridiction, les recours, contre les décisions prises dans cette forme, devront d'abord être portés devant la Commission cantonale (1). Si cette solution assure la sauvegarde des droits des intéressés, il peut cependant paraître extraordinaire de déférer à une Commission cantonale des décisions prises par la Commission centrale, juridiction suprême en la matière.

1. Déc. Comm. centr., commune de Valigny, 23 janvier 1908.

Lorsque le Conseil municipal, ou l'autorité administrative chargée éventuellement de remplir sa mission, a statué sur les demandes des intéressés lui paraissant posséder un domicile de secours, les requêtes des postulants, dont l'assistance incombe à une autre collectivité, sont transmises à la préfecture. Bien que celle-ci ait reçu antérieurement la liste dressée par le bureau d'assistance, elle ne peut inviter les communes, les départements ou l'État, à remplir les obligations que la loi met à leur charge, avant de savoir si le Conseil municipal aura sanctionné la répartition sur la première et sur la deuxième partie de la liste faite par la commission administrative, et de posséder les dossiers des postulants. Les intéressés inscrits sur la deuxième partie de la liste d'assistance peuvent se trouver placés dans trois situations différentes.

Ils peuvent avoir un domicile de secours communal dans une autre commune. Dans ce cas, leurs demandes sont transmises, par l'administration préfectorale, à la commune débitrice de l'assistance et le Conseil municipal de cette dernière doit statuer, en observant toutes les formes prescrites à l'égard des postulants ayant leur résidence sur son territoire.

Lorsque les postulants ne peuvent prétendre qu'à un domicile de secours départemental, les dossiers sont transmis, par l'intermédiaire des préfets, à la Commission départementale de la circonscription, débitrice présumée de l'assistance.

Le législateur n'a pas cru devoir créer, dans chaque département, un organe spécial chargé d'examiner les deman-

des des vieillards, infirmes et incurables, et a confié ce soin à la Commission départementale, instituée par la loi du 10 août 1871. Les dossiers, avant d'être transmis à cette autorité, sont complétés, s'il y a lieu, par le préfet, qui peut aussi, s'il le juge opportun, faire des propositions sur les demandes des postulants (1). De même que les Conseils municipaux, les Commissions départementales ne sont pas tenues de motiver les décisions par lesquelles elles accueillent ou repoussent les demandes des postulants, mais cependant elles semblent se soumettre volontairement, dans un grand nombre de départements, à cette pratique. Quant à l'examen de la situation des intéressés, il est effectué dans les mêmes conditions que par l'assemblée communale et l'hospitalisation ou le placement ne peut être accordé qu'avec l'assentiment préalable du postulant. L'article 13 du règlement d'administration publique du 3 août 1909 a prévu en dehors des mesures de publicité, précédemment indiquées, la notification des décisions de la Commission départementale, par les soins du préfet.

Bien que les décisions ainsi prises soient provisoirement exécutoires, l'article 14 de loi de 1905 donne au Conseil général la faculté de les réformer. Si dans le délai de deux mois, la Commission départementale ou le Conseil général

1. La circulaire ministérielle du 16 avril 1906 a l'air d'attribuer à la Commission départementale le droit de statuer sur les demandes qui lui sont directement soumises, sans avoir été examinées préalablement par le bureau d'assistance. Aucune disposition législative ne semble cependant justifier cette procédure.

avait refusé de statuer, l'intéressé et le préfet peuvent se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur qui saisit alors la Commission centrale. Cette autorité examine, dans ce cas, les demandes en qualité de commission administrative et un recours contentieux pourrait être formé devant elle contre sa propre décision.

L'admission des postulants ne pouvant revendiquer qu'un domicile de secours départemental est donc subordonnée à l'intervention du préfet, soumettant les demandes à la Commission départementale. Aucun recours n'a été prévu contre ce fonctionnaire, s'il se refusait à remplir le rôle que la loi lui impose, cependant, il semble qu'il serait possible, en cas de refus, d'en appeler à un supérieur hiérarchique, le ministre de l'Intérieur et de saisir la juridiction contentieuse ordinaire d'un recours pour excès de pouvoir.

Quant aux postulants dépourvus de domicile de secours leurs demandes sont transmises au ministre de l'Intérieur. Avant de statuer, celui-ci saisit la Commission centrale des dossiers qu'il a reçus et après les avoir complétés, s'il y a lieu, cette assemblée examine si les intéressés peuvent être secourus au compte de l'État. L'examen de la Commission centrale porte donc successivement sur l'absence du domicile de secours et sur la situation matérielle des postulants. Lorsque les diverses conditions exigées par la loi sont réunies, la Commission émet un avis sur le mode d'assistance qu'il importe d'accorder à l'intéressé, mais, en vertu des dispositions de l'article 25, l'hospitalisation peut être imposée sans qu'il soit besoin d'obtenir le consentement du

postulant. En fait, toutes les fois qu'un motif plausible est invoqué pour justifier une demande d'assistance à domicile, la Commission centrale accorde ce mode de secours.

Dans ce cas, cette assemblée opère éventuellement comme un Conseil municipal, une déduction sur le taux de l'allocation et fixe le point de départ de l'assistance.

Les avis de la Commission centrale sont toujours motivés mais ils ne lient, en aucun cas, le ministre de l'Intérieur qui statue librement sur l'admission des postulants dépourvus de domicile de secours et sur le mode d'assistance qu'il importe de leur accorder. L'article 16 de la loi de 1905 n'exige pas, en effet, que le ministre s'inspire des conclusions de la Commission centrale pour statuer sur leur demande d'admission. Le texte de l'article 25 semblerait au contraire, conférer à cette assemblée des droits propres, à l'égard de l'admission à l'assistance à domicile, mais, en réalité, les travaux préparatoires, notamment les modifications apportées à la rédaction de la loi, par la Commission sénatoriale, prouvent que le Parlement a entendu remettre au ministre de l'Intérieur un pouvoir discrétionnaire à l'égard des postulants dépourvus de domicile de secours. Il peut donc, à son gré suivre, rejeter ou modifier les avis de la Commission centrale, et sa décision ne pourrait être attaquée que par un recours pour excès de pouvoir. Mais, en fait, il semble que le ministre de l'Intérieur adopte sans modification les avis de la Commission centrale.

Le grand nombre des intéressés résidant à Paris ne permettait pas que le Conseil municipal de cette ville pût exercer

effectivement la mission que les assemblées de cette nature remplissent dans les autres communes. Aussi le législateur a-t-il prévu, par l'article 37 de la loi du 14 juillet 1905, une organisation particulière de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables pour la ville de Paris, et délégué à un règlement d'administration publique le soin de déterminer les dérogations qui devraient être apportées au régime général.

Ces modifications, qui ne devaient d'ailleurs porter que sur l'organisation administrative, étaient d'autant plus nécessaires que la capitale possède une organisation de l'assistance publique, déterminée par la loi du 10 janvier 1849, n'ayant que certaines analogies avec les services de même nature fonctionnant dans le reste de la France.

Le règlement d'administration publique du 30 mars 1907 a cherché à concilier l'organisation de l'assistance publique avec les dispositions de la loi de 1905 et a admis un certain nombre de dérogations aux règles relatives à l'admission des postulants.

Bien que ni les maires des arrondissements de Paris, ni les bureaux de bienfaisance ne puissent être assimilés, par leur mode de nomination, aux autorités portant les mêmes titres dans les autres communes, les demandes des postulants doivent être adressées au maire de l'arrondissement où ceux-ci résident.

Si un intéressé avait saisi une autre autorité de sa requête, elle doit être transmise à cet officier municipal, pour qu'il puisse soumettre au bureau de bienfaisance de l'arrondissement qu'il administre la totalité des demandes. Les dos-

siers des postulants sont instruits par les soins du secrétaire-trésorier du bureau de bienfaisance, et cette commission les examine dans les mêmes conditions que les bureaux d'assistance des autres communes. Les postulants sont répartis, d'après la collectivité débitrice de leur assistance, sur la première et la deuxième partie de la liste. Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du décret de 1907 autorise les bureaux de bienfaisance à exiger la production d'un certificat médical dressé par un médecin du service de l'assistance publique, en fait, tous les postulants revendiquant le bénéfice de l'assistance, en qualité d'infirmes ou d'incurables sont soumis à l'examen de deux praticiens, médecins des Hôpitaux de Paris.

Les dossiers sont ensuite transmis au directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique accompagnés des propositions que les bureaux de bienfaisance ont cru devoir faire et le fonctionnaire fait procéder à une enquête supplémentaire par des agents dépendant de ses services, puis après examen de toutes les demandes, il procède *l'admission provisoire* des postulants ayant leur domicile de secours à Paris. Il décide si l'assistance devra être donnée dans un établissement hospitalier, lorsque l'intéressé en a manifesté le désir, et détermine éventuellement le montant des déductions qui devront être opérées sur le taux de l'allocation. Les pouvoirs du directeur de l'Assistance publique sont donc identiques à ceux d'un Conseil municipal d'une commune et ses décisions sont provisoirement exécutoires. Sur un point cependant, le décret de 1907 a limité ses attributions, en décidant que l'entrée en jouissance de l'al-

cation commence du jour de sa décision, sans lui permettre de la faire remonter à une époque antérieure, comme pourrait le décider, semble-t-il, un Conseil municipal.

L'Assistance publique transmet ensuite la totalité des demandes au Préfet de la Seine. Celui-ci soumet alors les dossiers des intéressés inscrits sur la première partie de la liste au Conseil municipal afin que cette autorité, au cours d'une session ordinaire ou extraordinaire, délibère sur les décisions provisoires prononcées par le directeur de l'Assistance publique pour les modifier ou les sanctionner. Ce n'est que lorsque cette formalité a été accomplie que la décision, prise à l'égard de chaque postulant, devient définitive et peut éventuellement être frappée d'appel devant les juridictions compétentes.

Dès la réception des listes des postulants (1), le Préfet de la Seine invite les Conseils municipaux des communes du département où les intéressés ont leur domicile de secours à statuer sur leur demande. Il statue provisoirement sur le sort des postulants, résidant à Paris, mais ayant leur domicile de secours dans le département de la Seine, sauf ratification par le Conseil général, et enfin transmet aux autorités intéressées les dossiers des postulants ayant leur domicile de secours hors du département de la Seine ou dont l'assistance incombe à l'Etat.

Les pouvoirs du Conseil municipal de Paris sont donc moins étendus que ceux des autres Conseils municipaux.

1. Art. 7 du décret du 30 mars 1907.

En effet, la totalité des dossiers est soumise à ces dernières assemblées, qui peuvent, si elles le jugent opportun, modifier la composition de la première ou de la deuxième partie de la liste des postulants. Le Conseil municipal de Paris n'est saisi que des demandes portées par le directeur de l'Assistance publique sur la première partie de la liste et ne peut donc vérifier si la répartition faite par les services administratifs a été régulièrement effectuée. Cette distinction n'a d'ailleurs qu'un intérêt théorique, car le Conseil municipal sanctionne toutes les propositions du directeur de l'Assistance publique.

La faculté d'admettre provisoirement à l'assistance les postulants habitant Paris, mais ayant leur domicile de secours dans le département de la Seine conférée au préfet par l'article 7 du décret du 30 mars 1907 était rendue nécessaire par l'éloignement des sessions du Conseil général. Cette assemblée ne possède pas, en effet, de Commission départementale et les postulants auraient pu, pendant plusieurs mois, être privés de secours. Mais comme le décret du 30 mars 1907 ne s'applique qu'aux assistés résidant à Paris, une situation un peu singulière a été faite aux postulants habitant le département et y ayant leur domicile de secours : s'ils résident dans la capitale, ils pourront être admis provisoirement par le préfet, s'ils vivent dans une commune de la périphérie, au contraire, l'intervention du Conseil général sera nécessaire pour prononcer leur admission au bénéfice de la loi de 1905.

Lorsqu'un postulant a été considéré, par une autorité

administrative ou par une juridiction contentieuse, posséder les titres nécessaires pour recevoir les avantages accordés par la loi du 1905, son inscription sur la liste des assistés est définitive (1). Sans qu'il ait à remplir la moindre formalité, son nom reste inscrit d'une façon permanente sur la liste, les autorités administratives n'ont pas le devoir d'examiner de nouveau les titres des intéressés à chaque révision trimestrielle.

La fixité et la permanence de la liste des assistés (2) a pour conséquence d'empêcher qu'à chaque revision, l'inscription des assistés recevant les secours prévus par la loi de 1905, en vertu d'une décision antérieure, puisse être attaquée devant les juridictions contentieuses. Le même principe interdit aussi aux assistés de profiter de cette circonstance pour demander par la voie contentieuse une amélioration de leur situation antérieure.

La règle de la permanence de la liste d'assistance ne signifie pas cependant qu'une fois inscrit un postulant continuera, quoi qu'il arrive, à recevoir l'assistance prévue par la loi de 1905, dans la forme et dans les conditions, où elle lui a été primitivement accordée. L'article 18 de la loi du 14 juillet 1905 prévoit que « l'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister ». Ces retraits sont prononcés dans les mêmes formes

1. Après expiration des délais d'appel.

2. Cons. d'État, cont. 10 avril 1908. Min. de l'Int. et sieur Garde. Lebon, p. 410.

que les inscriptions et donnent lieu aux mêmes secours.

Cette atteinte au principe de la permanence de la liste d'assistance était indispensable. Il eût été étrange qu'un intéressé, ayant cessé d'être dans le besoin, continuât à être assisté ; mais dans la pratique, ce texte a reçu à une application beaucoup plus étendue. Non seulement la radiation d'un assisté est prononcée lorsqu'il survient, postérieurement à son admission, une circonstance modifiant sa situation matérielle, mais encore la jurisprudence de la Commission centrale et le règlement d'administration publique du 3 août 1909 ont admis que cette mesure pouvait être prise à l'égard des individus ne remplissant pas les conditions exigées par la loi, alors même qu'aucune modification ne serait survenue dans leur situation depuis le jour de leur admission.

Bien que l'article 4 du décret du 3 août 1909 donne une portée singulière à l'article 18 de la loi de 1903, il aurait été cependant abusif qu'un assisté pût être rayé, en vertu d'une circonstance postérieure à son admission, et dût obligatoirement être maintenu sur la liste, alors que légalement son inscription n'aurait jamais dû être prononcée.

Ainsi d'une part, un assisté doit être rayé, si à la suite d'une modification survenue dans sa situation, il ne remplit plus les conditions prévues par la loi de 1903. La radiation pourra être prononcée de même si l'intéressé a recueilli un héritage, si ses enfants ont été condamnés à lui servir une pension alimentaire ou s'il a perdu la qualité de français. D'autre part, la radiation peut être prononcée si l'inscription

initiale a été opérée à la suite d'une erreur de droit ou de fait. Un Conseil municipal peut rayer un assisté, si une enquête révèle qu'il possède des propriétés ou que l'infirmité dont il est atteint n'est pas de nature à l'empêcher de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence.

La radiation pourra de même être opérée à la suite d'une erreur de fait sur l'âge, la nationalité ou le domicile de secours de l'intéressé. Enfin si une autorité administrative s'aperçoit qu'elle n'a pas évalué les ressources appartenant à un intéressé, d'après les bases fixées par la jurisprudence, elle peut réparer son erreur, lors même que cette mesure aurait pour conséquence d'entraîner la radiation de l'assisté.

Si la radiation d'un intéressé peut être opérée, à plus forte raison le taux de son allocation mensuelle pourra être réduit si des circonstances analogues légitiment une mesure de cette nature.

La rédaction du deuxième paragraphe de l'article 4 du décret 1909 prévoyait la radiation « des personnes qui auraient été illégalement inscrites sur la liste » et il aurait été permis de se demander si des erreurs de procédure pouvaient justifier une demande de radiation. La Commission centrale ne l'a pas admis et a jugé que si la radiation devait permettre de rectifier des erreurs matérielles, cette procédure ne pouvait être employée pour obtenir la suppression, sur la liste des assistés, d'un postulant qui aurait été inscrit sans avoir rédigé une demande écrite (1).

1. Déc. Comm. centr., 12 mai 1910. Préfet de l'Orne c. comm. cant. de Briouze.

Si les assistés sont ainsi exposés à se voir supprimer le bénéfice de la loi de 1905 ou à subir une réduction sur le taux de l'allocation qui leur a été primitivement allouée, ils peuvent aussi solliciter le relèvement du taux de leur secours mensuel ou un changement du mode d'assistance. Si un individu assisté à domicile demande, par exemple, son hospitalisation, les autorités administratives seront seules compétentes pour statuer sur cette demande, mais si, au contraire, l'assisté sollicite une augmentation du taux de l'allocation, en prétendant que les circonstances, qui avaient motivé une déduction, n'existent plus, la décision du Conseil municipal, accueillant ou repoussant sa requête, est susceptible d'être frappée d'appel par toutes personnes intéressées.

La loi de 1905 stipule que le retrait de l'assistance doit être prononcé dans les formes que l'admission, c'est-à-dire que suivant les cas, le Conseil municipal, la Commission départementale et le ministre de l'Intérieur peuvent prononcer cette mesure. Pour l'ensemble de la France, cette procédure ne peut soulever aucune difficulté d'application, mais il n'en est pas de même pour Paris et pour le département de la Seine. Dans ces deux circonscriptions administratives, le directeur de l'Assistance publique et le préfet, prononcent l'admission provisoire des postulants (1) sauf ratification ultérieure de ces décisions par le Conseil municipal et le Conseil général. Mais à la suite d'un vote inscrivant définitivement un postulant, le directeur de l'Assistance publi-

1. Voir *supra*.

que et le préfet de la Seine peuvent-ils intervenir et prononcer valablement la radiation provisoire d'un assisté régulièrement inscrit. Dans la pratique, ces deux fonctionnaires se sont reconnu le droit de prononcer des radiations provisoires, annulant ainsi des décisions prises par l'assemblée communale ou départementale. La jurisprudence n'a pas cru devoir admettre la régularité de ce procédé, et a décidé que des décisions définitives, prises par autorités auxquelles le législateur a donné mandat d'appliquer la loi, ne peuvent être annulées par des fonctionnaires, dont le seul rôle est d'éviter que l'éloignement des sessions du Conseil municipal et du Conseil général ne retarde l'admission des postulants (1).

La loi de 1905, pas plus d'ailleurs que le décret de 1909, ne définit les catégories de personnes qui pourront réclamer la radiation d'un assisté. La jurisprudence administrative paraît admettre qu'elle pourra être demandée par toutes les personnes ayant qualité pour introduire un recours contentieux, c'est-à-dire les habitants et contribuables des communes, le préfet et le sous-préfet.

En fait cependant les radiations ne sont guère provoquées que d'office, c'est-à-dire à la suite d'une enquête administrative, révélant la véritable situation de l'assisté, et que par le préfet, d'après les rapports du service du contrôle de l'assistance aux vieillards.

Malgré le silence du texte législatif, il semble que la radiation doit donner lieu aux mêmes formalités que l'admis-

1. Déc. du Conseil d'Etat, 23 décembre 1910, aff. Choynet Lebon, p. 990.

sion, c'est-à-dire que le bureau d'assistance doit d'abord être invité à examiner la situation de l'intéressé puisque l'autorité administrative compétente statue ensuite. L'article 4 du décret du 3 août 1909 a cependant prescrit deux formalités spéciales. Il impose d'une part l'obligation de motiver la décision de radiation, de l'autre celle de notifier administrativement à l'intéressé la mesure prononcée à son égard. Ces dispositions étaient nécessaires, car l'assisté aurait pu ne pas connaître la décision le concernant et laisser écouler les délais d'appel, de même que son ignorance des motifs provoquant sa radiation l'aurait gêné pour rédiger éventuellement un pourvoi.

Toutes les décisions des autorités administratives prononçant la radiation d'un assisté ou la modification du taux d'allocation qui lui avait été primitivement allouée, sont susceptibles d'un recours contentieux, dans les mêmes formes et dans les mêmes délais, analogue à celui dont la mesure initiale, l'inscrivant sur la liste des assistés, aurait pu faire l'objet.

La seule question qui se soulève est celle des effets de cette radiation. Le ministre de l'Intérieur paraît d'avis que cette mesure ne fait perdre ses droits à l'intéressé qu'à partir du jour où elle est devenue définitive par l'expiration des délais d'appel. Aucune décision de la jurisprudence n'a d'ailleurs sanctionné cette manière de voir, et comme la Commission centrale a toujours décidé que la réinscription d'un intéressé indûment rayé de la liste des assistés, serait opérée à dater du jour de sa radiation, il est permis de conclure

par *a contrario*, que si cette décision avait été prise à bon droit, elle aurait produit ses effets, sinon du jour de la décision, du moins à dater de la notification à l'intéressé. Cette théorie du ministère de l'Intérieur, qui a d'ailleurs été étendue à d'autres décisions des autorités administratives, tendrait à ne reconnaître à celles-ci que le droit de prendre, en quelque sorte, des décisions provisoires, ne devenant définitive qu'après expiration des délais d'appel, ou après ratification par une juridiction contentieuse.

CHAPITRE VII

Des voies de recours.

En instituant un service obligatoire d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, le législateur s'est préoccupé d'assurer aux Français, remplissant les conditions prévues par la loi du 14 juillet, des voies de recours leur permettant de faire reconnaître, par des juridictions contentieuses, leurs titres à l'assistance, si ceux-ci avaient été méconnus par les autorités administratives chargées de l'application de la loi.

Le Parlement, en prévoyant ainsi un recours contre les décisions des autorités administratives, semble avoir été préoccupé d'empêcher que leur mauvais vouloir ou leur parcimonie ne paralysent, en quelque sorte, l'exercice des droits accordés aux postulants. Mais la pratique a démontré l'inexactitude de cette conception, et les juridictions contentieuses, prévues surtout pour sauvegarder les intérêts des vieillards et des infirmes, semblent avoir pour mission principale de ménager les deniers publics et d'empêcher que les autorités administratives ne fassent un emploi inconsidéré des attributions que leur avait confiées le législateur.

Le recours pour excès de pouvoir aurait bien permis aux intéressés de remédier aux violations de droit commises à

leur détriment, mais cette procédure aurait été de peu de valeur pour l'appréciation des questions de fait. Aussi le législateur a-t-il voulu permettre aux postulants d'exercer un véritable recours contentieux devant des juridictions aptes à statuer, en fait et en droit.

Ce rôle aurait pu être déferé aux juges administratifs ordinaires, le Conseil de préfecture et le Conseil d'Etat, mais le formalisme de ces juridictions, la lenteur de leur fonctionnement, le grand nombre d'affaires qui pouvaient leur incomber par l'application de la loi de 1905 ont décidé le Parlement à instituer des organes spéciaux, aptes à connaître de toutes les questions relatives à l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, à l'exception des litiges soulevés par le domicile de secours.

Le législateur a de plus tenu à rapprocher les juridictions d'appel des intéressées, afin qu'ils puissent défendre verbalement leurs titres et que, tout au moins, en premier ressort, les membres des commissions contentieuses soient à même d'apprécier directement la situation des postulants.

Deux degrés de juridiction ont donc été créés pour examiner les réclamations relatives à l'application de la loi de 1905. Dans chaque canton, il a été institué une commission chargée de statuer, en premier ressort, sur les pouvoirs formés contre les décisions prises par les Conseils municipaux. L'organisation administrative particulière de la capitale ne permettrait d'instituer de semblables juridictions, aussi ont-elles été remplacées par un organe unique, la Commission spéciale de Paris ayant pour mission de connaître des récla-

mations formées contre les décisions prises par le Conseil municipal de cette ville. Le législateur a institué de plus la Commission centrale juridiction d'appel des décisions prises par les commissions cantonales et juridiction en premier et dernier ressort des mesures prises à l'égard des postulants par les Commissions départementales et les Conseils généraux.

Le Parlement hésita assez longtemps avant d'arrêter la composition des commissions cantonales. Le Sénat, notamment, paraissait disposé à ne pas créer un organisme spécial et à confier la mission de statuer sur les réclamations relatives à l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables à la Commission cantonale, instituée par la loi de 1893, pour examiner les difficultés soulevées par l'assistance médicale gratuite. Cependant, s'inspirant de divers amendements déposés à la Chambre, et notamment d'une proposition, prise en considération, de M. Mirman comportant l'adjonction de délégués de sociétés de secours mutuels, le Sénat se décida à modifier la composition des commissions cantonales. Aux deux fonctionnaires et aux deux élus constituant la commission cantonale de la loi de 1893, le législateur crut devoir adjoindre trois membres nouveaux : un délégué des bureaux d'assistance, un représentant des sociétés de secours mutuels et un délégué du préfet.

L'article 11 de la loi du 14 juillet 1905 fixe donc ainsi la composition de la commission cantonale : le sous-préfet de l'arrondissement, le conseiller général du canton, un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination, le juge de paix du canton, un délégué du préfet, un délégué des

bureaux d'assistance du canton et un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

La composition de cette commission et le mode de désignation de certains de ses membres ont soulevé quelques difficultés dans la pratique.

Le sous-préfet et le préfet, dans l'arrondissement chef-lieu, sont membres de droit de la commission cantonale mais doivent-ils exercer personnellement cette attribution ou peuvent-ils confier, à quelqu'un, la mission de les remplacer.

Pour le sous-préfet, la question ne semble pas faire de doute, et aucun texte ne l'autorise à se faire suppléer dans une fonction que la loi lui confère. Il n'en est pas de même cependant, lorsque le préfet, agissant en vertu de l'ordonnance du 29 mars 1821, en cas d'absence ou d'empêchement du sous-préfet, désigne une personne pour remplacer ce fonctionnaire. Un suppléant ainsi désigné possède temporairement tous les droits et prérogatives, appartenant au sous-préfet, et peut, à bon droit, semble-t-il, faire partie de la commission cantonale.

Dans l'arrondissement chef-lieu, la question du remplacement du préfet se pose avec une acuité plus grande : en fait ce haut fonctionnaire ne participe presque jamais aux travaux des commissions cantonales, mais peut-il désigner quelqu'un pour le représenter. Si en cas d'absence du préfet, une personne exerce, en vertu des dispositions de l'ordonnance du 29 mars 1821, l'intérim de la préfecture, il paraît posséder la plénitude des attributions du fonctionnaire

qu'il remplace et serait apte à prendre place dans la commission cantonale.

Mais lorsque le préfet est présent, peut-il être remplacé par le secrétaire général de la préfecture, chargé par délégation prise dans les formes prescrites par le décret du 29 décembre 1854 d'une partie de l'administration départementale. Cette question n'a pas encore été jugée, cependant le ministère de l'Intérieur paraît d'avis qu'une délégation de cette nature serait régulière (1). Mais dans la pratique, les choses paraissent se faire ainsi ; en cas d'empêchement, le préfet envoie à la réunion de la commission cantonale le secrétaire de la préfecture pour le remplacer, mais sans que ce fonctionnaire soit muni d'une délégation régulière. Il semble que, dans ce cas ou lorsque le secrétaire général n'invoque pas le titre en vertu duquel il remplit une fonction conférée par la loi au préfet, la commission cantonale ne doit pas être considérée comme légalement constituée et que la présence d'une personne non qualifiée pourrait entraîner la nullité des décisions prises.

La Commission centrale a admis que le juge de paix pouvait, aux termes de la loi du 29 ventôse an XI et de la jurisprudence des juridictions civiles, être remplacé, en cas d'empêchement ou d'absence par un de ses suppléants (2).

Le choix du Conseiller général ne présente pas de diffi-

1. Avis min. Int. Hérault, 15 mars 1907. Cf. Campagnole, *op. cit.*, p. 173.

2. Déc. Com. centr., 3 juillet 1909, *Recueil de Jurisprudence*, etc., t. II, p. 125.

culté puisqu'il n'en existe qu'un par canton, mais en ce qui concerne le conseiller d'arrondissement, le législateur a dû envisager l'hypothèse où un canton a plusieurs représentants au conseil d'arrondissement. Le plus ancien dans l'ordre de nomination est appelé à faire partie de la commission cantonale, il semble qu'à cet égard, les règles applicables pour la détermination du tableau des conseils municipaux soient applicables, c'est-à-dire que l'ordre de nomination est déterminé par la date la plus ancienne des nominations, entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus et à égalité de voix par la priorité d'âge. Bien que la loi ne soit pas explicite sur ce point, il semble qu'en l'absence du plus ancien des conseillers d'arrondissement, celui qui le suit, dans l'ordre de nomination a le droit de siéger dans la commission cantonale.

Aucune disposition législative ou réglementaire ne limite les droits du Préfet pour le choix du délégué que l'article 11 de la loi de 1905 lui donne mission de nommer. Une fois nommé, le délégué exerce sa mission aussi longtemps qu'il n'a pas donné sa démission ou que le Préfet ait désigné une autre personne pour le remplacer.

La loi de 1905 n'a pas prévu le mode de désignation des délégués des bureaux d'assistance et des sociétés de secours mutuels, elle n'a pas non plus indiqué la durée de leur mandat. Au début de l'application de la loi, bien qu'une circulaire ministérielle et le règlement départemental-type aient essayé de déterminer des règles générales, il semble que ces nominations n'ont pas été faites d'une manière uniforme et

que l'administration départementale ait participé, plus ou moins directement, à la désignation de ces délégués.

Le décret du 3 août 1909 a réglé, d'une manière impérative, le mode d'élection de ces délégués.

En vertu des dispositions de l'article 7 du décret précité, le délégué des bureaux d'assistance est nommé de la manière suivante : le sous-préfet convoque les commissions administratives des bureaux de bienfaisance du canton pour désigner leur représentant. Les délibérations ainsi prises sont transmises à la préfecture à la diligence du président. Le dépouillement du scrutin a lieu par les soins du sous-préfet assisté d'un conseiller général et d'un conseiller d'arrondissement désignés par le préfet. Si la majorité des suffrages n'a été réunie par aucune personne, un second tour de scrutin doit avoir lieu quinze jours après. L'élection a alors lieu à la majorité relative ou, en cas d'égalité des voix, au bénéfice de l'âge. La durée du mandat est fixée à quatre ans à dater de l'arrêté convoquant les bureaux d'assistance pour l'élection. Le délégué peut être, d'ailleurs, infiniment réélu.

Le système adopté, par le décret de 1909, pour l'élection des délégués du bureau d'assistance semble présenter quelques inconvénients. En donnant un suffrage à chaque commission administrative, les localités de quelque importance n'ont pas de droits plus étendus que la plus petite des communes du canton et ne sont pas assurées de jouer, dans ces élections, le rôle que devrait leur attribuer le chiffre des malheureux qu'elles doivent secourir. De plus, en permettant à chaque commission administrative de voter séparément

et sans qu'aucune candidature n'ait eu l'occasion de se manifester, les suffrages ont chance de s'égarer sur un grand nombre de personnes. Une majorité absolue est donc difficile à réunir dès le premier tour, surtout si chaque commission administrative s'efforce de faire prévaloir le succès d'un candidat pris dans son sein. Au second tour, les mêmes tendances peuvent se manifester et le candidat, proclamé élu, peut n'être que le représentant d'une infime minorité des bureaux d'assistance.

Si la régularité de ces opérations électorales soulevait quelques contestations, elles devraient être portées, en l'absence d'un texte attribuant compétence à une juridiction déterminée, au Conseil d'État, juge de droit commun, en matière administrative. Quant à la désignation du délégué des sociétés de secours mutuels, l'article 8 du décret du 3 avril 1909 se borne à renvoyer aux dispositions du décret du 2 mai 1899, relatif à l'élection des représentants des sociétés de secours mutuels au Conseil supérieur institué par la loi du 1^{er} avril 1898.

En fait cependant, toutes les dispositions de ce texte ne peuvent être appliquées à l'élection des délégués des sociétés de secours mutuels aux commissions cantonales.

L'article 6 du décret de 1899 dit, en effet, que l'arrêté, convoquant les électeurs, doit être pris par le ministre dans le département duquel est placée la direction de la mutualité. Cette prescription ne peut pas être observée pour des élections d'aussi minime importance et le préfet paraît apte à prendre un arrêté de convocation.

Les présidents des sociétés de secours mutuels doivent, dans le délai de dix jours, faire procéder à l'élection des délégués par les conseils d'administration. Passé cette période, la société serait considérée comme s'étant abstenue. La loi de 1903 n'ayant opéré aucune distinction entre les sociétés de secours mutuels, toutes doivent être appelées à concourir à l'élection qu'elles soient libres ou approuvées.

Pour assurer une représentation sinon proportionnelle, du moins cherchant à tenir compte de l'importance numérique des sociétés, le décret du 2 mai 1899 a fixé le nombre des délégués que les conseils d'administration seront appelés à choisir. Jusqu'à 100 membres, la société a droit à un délégué; de 101 à 200, à deux délégués; de 201 à 600, trois délégués; de 601 à 1.000, quatre délégués; de 1.001 à 2.000, cinq délégués. Puis le nombre des délégués est augmenté d'une unité, par 2.000 membres supplémentaires. Pour calculer l'effectif d'une société, aucune distinction n'est faite entre les membres participants et honoraires.

Les conseils d'administration peuvent choisir les délégués qui leur conviennent pourvu qu'ils jouissent de leurs droits civils et politiques, et qu'ils possèdent la qualité de Français. Si la désignation d'un conseil d'administration portait sur une femme mariée, celle-ci ne pourrait accepter ce mandat qu'après y avoir été autorisée par son époux.

En cas de contestation sur la désignation des délégués, le juge de paix est compétent pour apprécier la régularité des opérations électorales.

Le jour des élections, les mandataires des sociétés de se-

cours mutuels remettent, au maire de leur commune, leur bulletin de vote dans une enveloppe cachetée. Les bulletins de vote sont adressés, par les maires, à la préfecture et le dépouillement du scrutin a lieu cinq jours après le vote. Si aucun candidat n'a réuni la majorité absolue, un second tour de scrutin doit avoir lieu, dans les trois semaines ; dans ce cas, il suffit, pour être élu, de réunir la majorité relative.

En cas de réclamation contre ces élections, il semble possible d'adresser un recours au ministre de l'Intérieur et en cas de rejet ou faute d'avoir statué dans le délai d'un mois, le litige peut être porté devant le Conseil d'État statuant au contentieux.

Pour pouvoir être élu délégué des sociétés de secours mutuels, à la commission cantonale, il paraît nécessaire de posséder les qualités requises pour faire partie du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels, c'est-à-dire être Français, âgé de 30 ans au moins et n'avoir encouru aucune déchéance.

Par assimilation avec les représentants des sociétés de secours mutuels, au Conseil supérieur, la durée du mandat des délégués peut être considérée comme atteignant quatre ans.

Il est d'ailleurs difficile d'indiquer les règles précises qui seront suivies pour les élections des délégués de sociétés de secours mutuels, opérées aux termes de l'article 8 du décret du 3 août 1909 et du décret du 2 mai 1899. Aucune opération électorale, effectuée sous ce régime, n'a encore eu lieu pour l'ensemble de la France et des décisions contentieuses n'ont

pas pu former jurisprudence. Cependant, malgré que le décret de 1909 se borne à adopter les prescriptions du décret du 2 mai 1899, il ne semble pas possible que les dispositions de ce règlement soient rigoureusement appliquées.

L'article 11 de la loi de 1905 attribue la présidence de la Commission cantonale au sous-préfet ou au préfet dans l'arrondissement chef-lieu. En cas d'absence de fonctionnaire, la présidence est dévolue au juge de paix. Lorsque le préfet, le sous-préfet et le juge de paix n'assistent pas à une séance de la Commission cantonale et sont remplacés régulièrement par un autre fonctionnaire, celui-ci est apte à remplir toutes les fonctions de la personne qu'il représente et à occuper la présidence.

Si les deux personnes que le législateur a désignées pour occuper la présidence sont simultanément absentes, aucun texte ne décide qui devra remplir cette fonction. La diversité d'origine des membres composant la Commission cantonale ne permet guère d'établir une sorte de tableau, déterminé par leur ancienneté dans leurs fonctions, aussi il semble qu'il existe une tendance pour déférer la présidence au doyen d'âge. Dans la pratique cependant cette solution se heurterait peut-être à quelques difficultés. Il paraît peu vraisemblable, en effet, qu'un conseiller général, en l'absence d'un texte réglementaire, accepte de subir la présidence d'un simple délégué des bureaux de bienfaisance ou des sociétés de secours mutuels.

Aucune disposition n'impose à la Commission cantonale de siéger dans un lieu déterminé, elle peut donc légalement

se réunir dans toutes les communes du canton, cependant, en fait, le lieu ordinaire de ces réunions paraît être la justice de paix.

En fixant la composition des Commissions cantonales, le législateur paraît avoir recherché à assurer la triple représentation de l'État, des citoyens du canton et des intéressés eux-mêmes en la personne des délégués des sociétés de secours mutuels et des bureaux de bienfaisance. Il est permis de se demander si le vœu du Parlement a été réalisé. Les divers membres de Commission cantonale ne jouissent pas, en effet, d'une influence identique, et bien que tous soient égaux en droit, les membres, élus au suffrage universel, paraissent exercer un rôle quelque peu prépondérant.

Mais le principal reproche qui doit être adressé à la composition des Commissions cantonales, est de ne pas assurer la présence effective des membres qui ont le droit et le devoir de participer aux travaux de ces assemblées. Bien que, conformément aux principes du droit public, le décret de 1909 ait fixé un *quorum* pour la validité des délibérations, aucune clause ne prévoit les moyens permettant de forcer les membres des Commissions cantonales à une présence effective. En dehors du délégué du préfet, qui peut, à toute époque, être remplacé, les autres membres de la Commission, malgré leurs absences répétées, continueront à en faire indéfiniment partie, bien que leur nonchalance puisse empêcher toute délibération d'être prise et paralyse, en quelque sorte, l'application de la loi.

L'organisation particulière de la capitale a rendu néces-

saire la création d'une juridiction spéciale, remplaçant les Commissions cantonales.

Le règlement d'administration publique du 30 mars 1907 a déterminé la composition de cette juridiction, appelée à connaître des décisions prises par le Conseil municipal de Paris. Cette Commission, dite *Commission spéciale*, se compose de trois conseillers de préfecture, désignés par le préfet de la Seine, de six conseillers généraux de la Seine élus par leurs collègues, de six administrateurs des bureaux de bienfaisance choisis par le préfet de la Seine, de six délégués élus par le conseil de surveillance de l'Assistance publique de Paris, enfin de trois délégués des sociétés de secours mutuels ayant leur siège à Paris. La présidence de cette commission appartient de droit au préfet, mais il a la faculté de désigner un préfet pour le remplacer.

Conformément à la faculté qui lui avait été donnée par le décret du 30 mars 1907, le préfet de la Seine, par un arrêté du 31 juillet 1907, a divisé la Commission spéciale en trois sections présidées chacune par un conseiller de préfecture, et comprenant, comme membres, un nombre proportionnel des délégués de diverses catégories, précédemment énumérées.

Au-dessus des Commissions cantonales et des Conseils généraux, le législateur a voulu instituer une juridiction d'appel, statuant en dernier ressort, et dégagée de toutes les préoccupations locales, afin d'assurer l'unité de la jurisprudence.

La Chambre avait d'abord voulu donner cette mission à une *Commission centrale*, dont les membres, nommés par

décret, auraient été choisis parmi certaines catégories de personnes déterminées. Mais le Sénat ne crut pas devoir ratifier ce projet, et il voulut que le choix des membres de cette commission ne fût pas abandonné au gouvernement afin d'assurer leur complète indépendance.

L'article 17 de la loi du 14 juillet 1903 détermina la composition de cette commission et décida qu'elle serait constituée de quinze membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique et de deux membres du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels, désignés par leurs collègues.

Le nombre des affaires soumises à la Commission centrale exigea bientôt que des modifications fussent apportées à sa composition. Des arrêtés ministériels lui adjoignirent d'abord des rapporteurs, mais ce n'était qu'un palliatif et pour permettre la prompt solution des litiges qui lui étaient soumis, la composition de la Commission centrale dut être modifiée. La loi du 30 décembre 1908 éleva le nombre des représentants du Conseil supérieur de l'Assistance publique de 15 à 20, et celui des délégués du Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels de 2 à 4. De plus, pour faciliter le recrutement de la Commission centrale, ces deux Conseils supérieurs ne furent plus tenus de faire porter leurs désignations exclusivement sur des personnes choisies dans leur sein. Pour assurer l'écoulement plus rapide des affaires, le législateur autorisa le ministre de l'Intérieur à répartir les membres de la Commission centrale en sections ayant un pouvoir propre de décision. La loi du 30 décembre 1908, a, de plus, donné la faculté au ministre de

l'Intérieur de désigner un ou plusieurs commissaires du gouvernement, auprès de la Commission centrale, pour donner à l'Administration le moyen de faire connaître son opinion sur les affaires soumises à la Commission centrale.

Un premier arrêté du 15 janvier 1909 subdivisa la Commission centrale en trois sections, mais cette mesure ne fut pas suffisante pour assurer l'écoulement des affaires et un second arrêté, en date du 1^{er} décembre 1909, porta le nombre des sections à cinq.

Bien que la loi du 30 décembre 1908 relative à la réorganisation de la Commission centrale ne donne droit au ministre de l'Intérieur que de répartir la Commission centrale en sections, l'arrêté ministériel du 15 janvier 1909 a introduit plusieurs innovations. Par l'article 1^{er}, le ministre s'est reconnu le droit de désigner le président de la Commission centrale et les présidents de section, en accordant, à l'un comme aux autres, voix prépondérante dans les séances qu'ils président. En cas d'absence des présidents de section, leur fonction est, dans la pratique, remplie par le doyen d'âge, mais aucun texte n'impose cette règle et il est permis de se demander si, à l'instar des autres juridictions administratives, il ne serait pas plus équitable d'attribuer la présidence au membre de l'assemblée faisant partie depuis le plus longtemps de la Commission centrale.

Bien que des considérations pratiques puissent justifier la prépondérance attribuée, par l'arrêté du 15 janvier 1909, à la voix du président, cette disposition peut sembler jusqu'à un certain point contraire aux principes du droit public.

Dans toutes les juridictions civiles ou administratives, en effet, lorsqu'une majorité ne peut pas se constituer, la loi impose l'obligation d'appeler un membre supplémentaire pour départager l'assemblée on prescrit au moins ancien des membres présents de s'abstenir.

La loi du 30 décembre 1908 a accordé au ministre de l'Intérieur le droit d'attacher à la Commission centrale des rapporteurs ayant voix délibérative dans les affaires dont ils sont chargés. Leur nombre a été fixé à 20 par l'arrêté du 1^{er} décembre 1909.

Le commissaire du Gouvernement a le droit de formuler ses conclusions, mais il nedoit pas prendre part aux délibérations.

Bien que chaque section ait le droit de statuer définitivement sur les affaires qui lui sont soumises, elles peuvent cependant être évoquées devant l'Assemblée générale, soit par la section elle-même, soit par la Commission du Gouvernement.

En dehors des attributions, que la loi du 14 juillet 1905 a reconnues à la Commission centrale, le ministre de l'Intérieur, par arrêté du 18 janvier 1917, l'avait organisée en comité consultatif des questions relatives à l'application de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. Depuis la reconstitution de la Commission centrale, en vertu de la loi du 30 décembre 1908, cette dernière fonction lui a été retirée. Un arrêté ministériel du 19 juin 1909 a institué, en effet, un Comité consultatif de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables chargé de donner un avis sur les questions qui lui seraient soumises.

La compétence des diverses juridictions chargées de sta-

tuer sur les recours formés contre les décisions des autorités administratives est restreinte, d'après les principes généraux du droit public, à la mission que le législateur leur a expressément confiée. Aux termes des articles 9, 10, 14, 15 et 18 de la loi de 1905 ces Commissions contentieuses ne sont aptes à connaître que des demandes d'inscription, de réinscription et de radiation sur la liste des assistés ainsi que des recours ayant pour objet de modifier le montant d'allocations accordées aux assistés.

Ni une Commission cantonale, ni la Commission centrale ne pourrait ordonner valablement l'hospitalisation d'un postulant, la loi réservant la faculté d'accorder ce mode de recours aux autorités administratives. Elles ne sauraient non plus prescrire que l'allocation mensuelle attribuée à un intéressé lui sera remise en nature ou par fractions, l'article 21 de la loi de 1905 ayant attribué exclusivement cette mission aux bureaux d'assistance.

Les juridictions contentieuses, instituées par la loi de 1905 ne sauraient non plus, sans outrepasser l'étendue de leur compétence, statuer sur les questions relatives au domicile de secours dont la connaissance a été réservée aux Conseils de préfecture et au Conseil d'État. Chaque fois que le domicile de secours paraît pouvoir être contesté, lors même que cette question préjudicielle n'aurait pas été soulevée, les Commissions cantonales et la Commission centrale peuvent surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction compétente se soit prononcée sur ce point (1).

1. Art. 16 du décret de 1909.

La compétence des Commissions cantonales est, de plus, restreinte à une circonscription déterminée et elles ne peuvent connaître que des décisions des Conseils municipaux des communes du canton. La situation particulière de la capitale soulève une difficulté qui n'a pas encore été résolue. A Paris, les postulants sont d'abord admis provisoirement, par le directeur de l'Assistance publique, puis définitivement par le Conseil municipal, la Commission spéciale de Paris, qui remplit dans la capitale toutes les fonctions dévolues aux Commissions cantonales, peut indiscutablement être saisie d'une réclamation contre une délibération du Conseil municipal, mais la décision provisoire du directeur de l'Assistance publique pourrait-elle faire l'objet d'un recours contentieux, il ne le semble pas. L'intéressé devra donc attendre pour rédiger un pourvoi, que le Conseil municipal ait fait sienne, la décision provisoire du directeur de l'Assistance publique.

La même question pourrait d'ailleurs se poser, au sujet des postulants possédant un domicile de recours dans le département de la Seine et résidant à Paris, admis provisoirement par le préfet de la Seine. Comme dans le cas précédent, il n'est pas vraisemblable qu'une décision de cette nature puisse faire l'objet d'un recours contentieux avant qu'une délibération du Conseil général ne l'ait rendue définitive.

Enfin les diverses juridictions contentieuses ne peuvent statuer que dans limite des conclusions qui sont déposées devant elles. Elles ne pourraient, par exemple, prononcer

la radiation d'un assisté, alors que la réclamation ou le pourvoi n'aurait pour objet que faire opérer une réduction sur le taux de son allocation. La Commission centrale admet même que sa compétence est limitée par les conclusions, déposées en première instance, et que des conclusions plus amples, qui lui seraient présentées, n'auraient pas de valeur.

Si les juridictions contentieuses sont qualifiées pour apprécier le bien-fondé des décisions prises par les autorités administratives, ont-elles le droit de discuter la valeur intrinsèque des délibérations prises par les Conseils municipaux, les Commissions départementales et les Conseils généraux ? Pourraient-elles, par exemple, annuler une délibération en invoquant, comme prétexte, que le *quorum* exigé par la loi n'était pas atteint ? Il ne le semble pas et si un intéressé se prétendait lésé, par une décision prise illégalement, il devrait s'adresser au préfet ou au juge des excès de pouvoir pour obtenir l'annulation de la délibération entachée par un vice de forme ou par une irrégularité. Cependant la Commission centrale a prononcé l'annulation d'une décision prise par un Conseil municipal celui-ci, contrairement à la loi, n'ayant pas arrêté la liste des assistés en comité secret (1).

En dehors de ces principes communs, en quelque sorte, à tous, les juridictions instituées par la loi de 1903, le législateur, les règlements d'administration publique et la jurisprudence ont imposé des règles spéciales aux Commissions cantonales et spéciales d'une part, à la Commission centrale

1. Déc. Comm. centr., 21 juillet 1910.

de l'autre, soit que cette dernière assemblée statue en appel, ou en premier et dernier ressort.

La loi de 1905 a, par l'article 9, reconnu le droit de se pourvoir contre les décisions des Conseils municipaux, à l'intéressé lui-même, à tout habitant ou contribuable de la commune et enfin au préfet et au sous-préfet. La réclamation de l'intéressé n'a de raison d'être que si sa demande a été repoussée, mais toutes les autres personnes indiquées par la loi sont également qualifiées pour se pourvoir, aussi bien en faveur d'un malheureux, que pour réclamer la radiation d'un assisté, qu'elles prétendraient inscrire irrégulièrement.

Que les réclamations visent une inscription ou un refus d'inscription, soit sur la première, soit sur la seconde partie de la liste des assistés, elles doivent être portées devant la Commission cantonale dont relève le Conseil municipal qui a pris la délibération critiquée. La résidence effective du vieillard intéressé est, sans effet, sur la compétence de la Commission cantonale.

Les réclamations doivent être formées par écrit. Si l'intéressé était physiquement hors d'état de rédiger ou de signer sa demande, il semble que les formalités prévues par l'article 1^{er} du décret du 3 août 1909, au sujet des demandes initiales d'assistance, pourraient être utilement accomplies. Mais aucun texte législatif ou réglementaire n'impose, dans ce cas, une forme déterminée à des réclamations produites dans ces conditions, et la Commission cantonale pourrait, semble-t-il, accepter un pourvoi, non signé de l'intéressé, rédigé dans d'autres conditions.

Le postulant, sans rédiger lui-même sa demande, peut prendre un mandataire, celui-ci devra alors justifier, à l'appui de la réclamation produite au nom de l'intéressé, d'un mandat régulier. La jurisprudence de la Commission centrale est même fort stricte à cet égard. Elle dénie à une personne, tenue à la dette alimentaire envers le vieillard intéressé, le droit de formuler une réclamation de cette nature sans mandat régulier, et a déclaré que c'était à tort qu'une Commission cantonale n'avait pas rejeté une demande formée dans ces conditions comme irrecevable (1). Cependant, si le descendant, auteur de la demande, rédigée au nom de l'intéressé, justifiait de la qualité d'habitant ou de contribuable de la commune, la production d'un mandat serait inutile.

Si la qualité de contribuable peut facilement se justifier, celle d'habitant peut être contestée. Il appartient alors à la juridiction saisie d'examiner si le réclamant possède effectivement droit à ce titre. En donnant aux préfets et aux sous-préfets le pouvoir de formuler des réclamations contre les décisions des Conseils municipaux, la loi n'a pas spécifié si les fonctionnaires de cet ordre seraient également qualifiés pour prendre une semblable initiative, quel que soit le domicile de secours ou la résidence réelle du postulant. La jurisprudence s'est affirmée, à maintes reprises, pour ne reconnaître qu'une sorte de compétence territoriale aux préfets et sous-préfets et limitent leur droit de réclamation aux délibérations des Conseils municipaux des communes, situées dans la circonscription qu'ils administrent.

1. *Recueil de jurisprudence*, etc., t. II, p. 52.

La Commission centrale a interprété assez strictement la loi de 1905 et elle a dénié à certains fonctionnaires ou commissions administratives le droit de présenter des réclamations. Elle a déclaré notamment que les bureaux d'assistance n'avaient pas qualité pour prendre une semblable initiative (1). Il est cependant fait une exception en faveur des bureaux de bienfaisance de Paris, auxquels le règlement d'administration publique du 30 mars 1907 a, par son article 4, reconnu la faculté d'exercer cette prérogative. En revanche, la Commission centrale a refusé d'examiner un pourvoi formé par le directeur de l'Assistance publique de la capitale, en déclarant que ce fonctionnaire n'avait pas légalement qualité pour prendre une semblable initiative (2). Cette interprétation de la loi n'a d'ailleurs pas été acceptée par le Directeur de l'Assistance publique, qui a attaqué cette décision devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (3).

Bien que l'article 9 de la loi de 1905 n'ait pas prescrit que les réclamations adressées aux Commissions cantonales devraient être faites dans une forme déterminée, la jurisprudence a décidé qu'elle devait être rédigée par écrit. Pour ne pas laisser en suspens le sort des intéressés, le législateur a jugé que les réclamations ne pourraient être produites que dans un délai déterminé. La loi de 1905 se borne à dire que

1. *Recueil de jurisprudence*, t. II, p. 125.

2. *Recueil de jurisprudence*, t. II, p. 101.

3. Le Conseil d'Etat n'a pas encore statué sur ce pourvoi.

les réclamations devraient être faites dans un délai de vingt jours à compter du dépôt de la liste des assistés.

Appliquée strictement, cette disparition aurait pu aboutir à priver les intéressés de la possibilité de faire une réclamation, il aurait suffi qu'un maire retardât, pendant vingt jours, l'affichage de l'avis du dépôt de la liste pour qu'aucun appel à la Commission cantonale ne pût valablement être fait. Pour éviter cet abus, la Commission centrale a décidé que le délai de vingt jours devrait être calculé à compter, non pas du dépôt de la liste des assistés, mais du jour de l'affichage de l'avis annonçant cette formalité. Théoriquement, le même délai aurait pu être opposé aux préfets et aux sous-préfets, mais cette interprétation les aurait empêchés d'exercer le contrôle que la loi leur a conféré. Ainsi par la jurisprudence d'abord, puis par l'article 6 du décret de 1909, a-t-il été décidé que le délai de vingt jours devait être calculé, à leur profit, à dater de l'arrivée de la liste à la préfecture ou à la sous-préfecture.

La loi se borne à dire que les réclamations pourront être adressées à la mairie. L'imprécision de ce texte aurait pu permettre de soutenir que l'intéressé avait également le droit d'adresser sa réclamation à la préfecture ou à la sous-préfecture et il semble que pendant longtemps cette faculté ait été, en pratique, reconnue. Cependant, l'article 3 du décret de 1909 en imposant, au maire, l'obligation de livrer récépissé des réclamations faites à la Commission cantonale, confirmait, en quelque sorte, le texte législatif et restreignait le choix laissé aux intéressés. Il semblait, de plus, indispen-

sable que le maire fût au courant des réclamations faites contre les délibérations du Conseil municipal. La Commission centrale a d'ailleurs adopté cette manière de voir et a décidé que toute réclamation, pour être valable, devait être présentée à la mairie dans le délai fixé par la loi. Si elle a été déposée dans un autre endroit, il est nécessaire que la réclamation originale elle-même parvienne à la mairie dans le délai ci-dessus indiqué. Un simple avis administratif, indiquant qu'une réclamation a été déposée, ne saurait remplacer cette formalité (1).

La loi n'a pas fixé les effets d'une réclamation régulièrement formulée. Aussi deux théories peuvent-elles être défendues. Le ministre de l'Intérieur estime que les délibérations du Conseil municipal ne sont exécutoires que si, dans le délai légal, elles n'ont été frappées de réclamation. Au contraire, si une instance est engagée devant la Commission cantonale, ses effets seront, en quelque sorte, suspendus jusqu'à temps qu'une décision ait été prise par cette juridiction. La circulaire ministérielle du 6 mars 1910 affirme, une fois de plus, que les réclamations produisent un effet suspensif.

Pour défendre cette théorie, l'administration a dû s'appuyer à la règle posée par l'article 457 de Code de procédure civile qui déclare que l'appel des jugements est suspensif. Cet argument n'a cependant qu'une valeur relative; l'article 457 ne s'applique qu'à des appels d'un tribunal su

1. Déc. Comm. centr., 27 mars 1911.

balterne à une juridiction supérieure, or un conseil municipal ne saurait prétendre à la qualité de juge en matière d'assistance. Il est une simple autorité administrative donnant son concours à l'application de la loi.

Au lieu de faire état des règles de la procédure civile, il semblerait plus équitable de s'en référer aux principes généraux de la législation administrative, or non seulement la jurisprudence, mais encore l'article 24 de la loi du 24 mai 1872 déclarent que les recours permis contre les décisions des autorités administratives n'ont pas d'effet suspensif.

Pour qu'il soit dérogé à ces principes, il faudrait que la loi de 1905 ait expressément déclaré que les réclamations auraient un effet suspensif.

Les réclamations déposées dans les mairies doivent être transmises au président de la Commission cantonale, c'est-à-dire au préfet ou au sous-préfet. Celui-ci doit éventuellement compléter le dossier du postulant, objet de la réclamation, puis convoquer la Commission. Ces opérations doivent être exécutées assez promptement, car l'article 11 de la loi de 1905 oblige la juridiction cantonale à statuer dans le délai d'un mois, ce délai doit d'ailleurs être calculé non pas du jour de la réclamation, mais de celui où elle est parvenue entre les mains de son président (1). Si la Commission cantonale n'a pas statué dans le délai d'un mois qui lui est imparti, les intéressés peuvent s'adresser à la Commission centrale et celle-ci est alors seule compétente pour examiner

1. *Recueil de jurisprudence*, t. II, p. 97.

la réclamation. Mais la Commission cantonale n'est pas dessaisie, malgré qu'elle n'ait pas statué dans le délai prescrit, d'office, il est nécessaire qu'un recours ait été formulé.

La jurisprudence n'oblige pas la Commission cantonale à statuer définitivement dans le délai d'un mois, il suffit qu'avant l'expiration de cette période, elle ait examiné la réclamation. Elle peut alors ajourner la solution finale lorsqu'une question préjudicielle est soulevée ou lorsqu'une enquête complémentaire paraît indispensable (1).

La loi de 1903 imposait à la Commission de ne statuer que le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés. En adoptant cette disposition, le législateur avait pensé que le réclamant serait toujours le vieillard ou l'infirme intéressé, mais, en fait, il peut ne pas en être toujours ainsi. L'article 10 du décret de 1909 a comblé cette lacune en ordonnant que le défendeur, c'est-à-dire l'assisté, soit convoqué.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que les personnes ainsi convoquées assistent à la séance de la Commission cantonale, mais le législateur a voulu qu'elles fussent à même de le faire. Si la formalité de la convocation n'a pas été remplie, la décision prise est irrégulière et peut être annulée (2). Les intéressés convoqués peuvent d'ailleurs présenter des observations écrites, s'il leur est impossible d'assister à la séance.

La Commission cantonale peut, en outre, convoquer, si

1. *Recueil de jurisprudence*, t. II, p. 72.

2. Déc. Comm. centr. 16 juin 1908. Courrèges c. comm. cant. de Monséguir

elle le juge nécessaire, des personnes susceptibles, par leurs connaissances, d'éclairer ses décisions, mais seuls peuvent siéger, les membres désignés par l'article 11 de la loi de 1903. Leur présence n'est pas d'ailleurs indispensable, mais il importe que toutes les personnes, faisant régulièrement partie de la Commission, au moment où elle se réunit, aient été convoquées.

Le ministre de l'Intérieur, par la circulaire du 16 avril 1906, avait estimé que les Commissions cantonales pouvaient valablement délibérer quel que soit le nombre des membres présents à la séance. La Commission centrale admit, d'abord, cette interprétation de la loi, mais elle ne tarda pas à adopter une autre jurisprudence, et elle décida que pour qu'une décision pût être valablement prise, en l'absence d'un quorum fixé par le législateur, la majorité des membres devait être présente à la séance.

L'article 9 du décret du 3 août 1909 a consacré cette jurisprudence et exige que quatre membres, au moins, assistent à la séance. Ce texte, qui impose, par une disposition réglementaire, un quorum aux Commissions cantonales, étend, en quelque sorte, le principe du droit administratif qui exige que la majorité des membres, en exercice, puisse seule prendre une décision régulière. Il aurait été, en effet, possible de soutenir qu'une Commission cantonale réduite à quatre ou cinq membres, par suite de décès ou de démission, pouvait valablement délibérer, si la moitié plus un des membres en exercice étaient présents.

Bien que quelques membres d'une Commission cantonale

aient déjà pu avoir eu à examiner, en qualité de conseillers municipaux, les réclamations qui leur sont soumises, la Commission centrale a admis que leur présence était régulière. Elle a jugé que le fait d'avoir connu d'une affaire, en qualité de membre d'une autorité administrative, n'empêchait pas de pouvoir statuer sur elle, ultérieurement, comme membre d'une juridiction contentieuse. La Commission centrale a aussi jugé que la loi ne prévoyant aucune cause de récusation, ce droit ne pouvait être invoqué contre aucun des membres des Commissions cantonales.

Dans une hypothèse, les juridictions cantonales ne peuvent pas prendre de décisions régulières : cette situation résulte de l'impossibilité, après une seconde convocation, de réunir le quorum légal. Elles doivent être alors réputées ne pas avoir rempli leurs obligations et un recours peut être adressé à la Commission centrale.

Si, à une séance, les membres présents sont en nombre et que leurs voix se répartissent en deux fractions égales, dans une affaire, la délibération attaquée doit être considérée comme maintenue. Le président, en l'absence d'un texte précis, ne pouvant prétendre que sa voix est prépondérante.

Tandis que les autorités administratives ne sont jamais tenues, sauf dans les cas de radiation, de motiver les causes de leur décision, l'article 41 de la loi du 14 juillet 1905 impose cette obligation aux Commissions cantonales. Cette disposition législative a un double objet, d'une part, elle empêche d'écarter les réclamations des intéressés par des décisions arbitraires et sans examen ; de l'autre, elle permet

éventuellement de discuter, devant la juridiction d'appel, du bien-fondé des motifs invoqués par les premiers juges. La Commission centrale veille à l'application stricte de cette prescription et annule, non seulement les décisions non motivées des Commissions cantonales, mais encore celles qui n'invoquent que des prétextes vagues et mal définis (1).

Pour éclairer sa religion, la Commission cantonale dispose des éléments qui lui sont fournis par les dossiers des postulants, de l'instruction de la réclamation et enfin des motifs allégués par les réclamants. Mais, si des faits nouveaux, postérieurs à la délibération du conseil municipal, sont invoqués, la Commission devra-t-elle se placer pour statuer dans la même situation que l'assemblée communale ou pourra-t-elle tenir compte de la situation actuelle du postulant intéressé. La Commission centrale avait d'abord admis qu'il ne devait être tenu compte que des documents et des faits sur lesquels le Conseil municipal avait eu à se prononcer, et il lui avait semblé impossible qu'une décision parfaitement régulière, au moment où elle avait été prise, pût être réformée. Bientôt d'ailleurs, cette jurisprudence parut trop sévère et il ne sembla pas qu'un principe juridique, parfaitement équitable en lui-même, pût, sans inconvénient, être étendu à des conflits soulevés par l'application d'une loi d'assistance.

La Commission centrale, par une décision du 10 mars 1910, a admis qu'un postulant qui ne justifiait pas, au moment de

1. *Recueil de jurisprudence*, t. II, p. 107.

l'examen de sa demande, d'une infirmité assez grave pour être inscrit sur la liste d'assistance, pouvait être admis par les juridictions contentieuses si de nouveaux certificats démontraient une aggravation de son état physique. Il a semblé que, dès l'instant où les titres du postulant à l'assistance étaient reconnus suffisants, il était inutile d'ajourner son admission, par respect d'un formalisme peut-être trop vigoureux. Mais si l'admission d'un postulant par les juridictions contentieuses peut être prononcée, d'après des moyens nouveaux tirés des conclusions primitives, il ne semble pas qu'une solution de même nature serait adoptée si le postulant intéressé invoquait des conclusions nouvelles pour faire valoir ses titres à l'assistance.

Les Commissions cantonales peuvent motiver leurs décisions par des considérants de forme ou de fond. Elles peuvent soulever elles-mêmes des moyens d'office, mais jamais la décision ne peut dépasser la limite des conclusions déposées. En dehors des décisions proprement dites, les Commissions cantonales peuvent donner acte des désistements, lorsque la réclamation est devenue sans objet. Mais dès qu'une décision a été rendue, la Commission cantonale a épuisé l'étendue de sa compétence, et elle ne saurait, par une délibération ultérieure, réformer l'effet de son premier jugement (1).

Une fois la décision rendue, le président de la Commission cantonale doit, aux termes de l'article 11 de la loi de 1905,

1. *Recueil de jurisprudence*, t. II, p. 117.

la notifier, dans les huit jours, au préfet et au maire. Ce texte avait soulevé quelques difficultés d'interprétation, il avait paru possible de soutenir qu'un simple avis de ladécision constituait une notification, mais le décret de 1909 exige désormais que son texte intégral soit notifié par la voie administrative aux parties en cause et au préfet. Par parties en cause, il faut entendre, d'une part, le postulant dont le sort est en jeu, de l'autre, le réclamant. Pour augmenter la publicité des décisions rendues par la Commission cantonale, le décret de 1909 a ordonné la publication, à la mairie du chef-lieu de canton, d'un avis contenant la mention de la décision sur un registre spécial conservé dans les archives. Ces mesures ont pour objet de permettre aux contribuables et habitants de connaître les décisions de la Commission cantonale et de former éventuellement un pourvoi contre elles.

Aux termes de la loi du 14 juillet 1905, les décisions des Commissions cantonales sont immédiatement exécutoires et le préfet et le maire doivent opérer sur la liste des assistés les modifications qui en sont la conséquence. Si, dans le délai de vingt jours à compter leur notification pour les personnes qui en ont été l'objet ou de la publication de l'avis à la porte de la mairie, pour les autres intéressés, la décision de la Commission cantonale n'a pas été frappée d'appel, elle devient définitive et ne peut plus être déférée à la Commission centrale.

La Commission centrale, en dehors du rôle qu'elle est appelée à jouer en qualité d'autorité administrative, cons-

titue la juridiction suprême en matière d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables. Elle fonctionne d'ailleurs tantôt comme juge d'appel, lorsqu'une décision contentieuse d'une Commission cantonale lui est déférée, tantôt comme juge en premier et dernier ressort, lorsqu'elle est appelée à connaître d'une délibération prise par une Commission départementale ou par un Conseil général, et lorsqu'une Commission cantonale n'a pas statué régulièrement sur une réclamation qui lui était soumise dans le délai imparti par la loi.

L'article 11 de la loi de 1905 accorde un délai de vingt jours à toute personne intéressée pour se pourvoir contre les décisions des Commissions cantonales, au contraire, à l'égard des délibérations, prises par le Conseil général ou la Commission départementale, le législateur n'a pas indiqué la période pendant laquelle une réclamation peut être produite. Il semble donc qu'à toute époque un pourvoi de cette nature, adressé à la Commission centrale, serait recevable (1).

Toutes les personnes aptes à se pourvoir d'une délibération d'un Conseil municipal devant la Commission cantonale sont susceptibles d'adresser un recours contre les décisions de cette juridiction contentieuse, devant la Commission centrale. En outre, le maire et le Conseil municipal de la commune du domicile de secours du postulant sont également qualifiés pour adresser un pourvoi, si la Commission cantonale a infirmé tout ou partie de la délibération qu'ils ont prise.

1. Art. 14 et 15 de la loi de 1905.

La Commission centrale a été cependant amenée à restreindre quelque peu le nombre des personnes aptes à se pourvoir devant elle. Elle a jugé que les membres des Commissions cantonales n'étaient pas qualifiés pour se pourvoir contre des décisions, à la rédaction desquelles ils auraient participé. Cette dérogation a été jugée indispensable pour maintenir le secret du vote des délibérations des Commissions cantonales et pour conserver le prestige de ces juridictions. Il aurait pu paraître étrange qu'une personne, après avoir connu d'une affaire comme juge, pût ensuite l'attaquer comme intéressé (1).

Une exception cependant a été admise à cette règle. La Commission centrale a jugé qu'un préfet ou un sous-préfet qui aurait participé à une décision, prise par une Commission départementale, avait cependant qualité pour adresser un pourvoi au ministre de l'Intérieur. Leur rôle de juge ne pouvait pas, semble-t-il, les empêcher d'exercer un droit que les articles 9 et 11 de la loi de 1905 leur ont attribué d'une manière formelle. D'ailleurs, leur intervention s'exerce, non pas dans un intérêt particulier, mais pour assurer le respect de la loi (2).

Le droit de recours contre les décisions des Commissions départementales et des Conseils généraux, est, en revanche, beaucoup plus limité et d'après l'article 14 de la loi de 1905, deux personnes seulement peuvent l'exercer : le postulant intéressé et le préfet du département.

1. *Recueil de Jurisprudence*, t. II, p. 75 et p. 83.

2. *Recueil de Jurisprudence*, t. II, p. 87.

La loi n'impose aucune forme particulière aux recours adressés à la Commission centrale et la jurisprudence a interprété très libéralement la loi, en n'exigeant seulement que la volonté de se pourvoir devant elle soit nettement exprimée. La seule règle, qui limite l'étendue et la forme des pourvois, est de ne pouvoir porter que sur des conclusions déjà exposées devant la Commission cantonale, si l'intéressé a adressé une réclamation à cette juridiction.

Les pourvois doivent être adressés au ministre de l'Intérieur et pour être recevables, ils doivent être enregistrés avant l'expiration du délai de vingt jours, au bout duquel les décisions des Commissions cantonales ou des autorités départementales deviennent définitives, si elles n'ont pas été frappées d'appel.

Aux termes de l'article 14 de la loi de 1905, le ministre doit saisir la Commission centrale, mais s'il négligeait de remplir cette formalité, l'intéressé ne pourrait que se pourvoir devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir. Avant d'opérer cette transmission, l'administration de l'Intérieur fait procéder à l'instruction des pourvois et les communique aux parties intéressées afin de leur donner la possibilité de fournir des arguments en faveur de la décision attaquée.

Par parties intéressées, il faut entendre le préfet, le maire, le postulant à l'assistance, sauf si le pourvoi émane de lui, et enfin tout habitant ou contribuable ayant engagé, avec succès, une instance devant la Commission cantonale, c'est-à-dire des personnes qui ont intérêt au maintien, à l'annulation ou à la réformation de la décision attaquée. Pour ne

pas prolonger trop longtemps l'instruction des affaires, ces observations doivent être formulées dans les quinze jours, passé ce délai, la personne intéressée est censée ne pas avoir eu de réponse à produire.

Le dossier, une fois instruit, est transmis à la Commission centrale et confié à un rapporteur qui a mission de l'étudier en le complétant, s'il y a lieu. Théoriquement l'arrêté ministériel du 14 janvier 1909 impose un délai de vingt jours au rapporteur pour être en état de présenter son rapport, en fait, cette prescription n'a guère d'importance car le nombre des pourvois à examiner retarde leur examen au delà de cette période.

Devant la Commission centrale, ou devant une de ses sections, le rapporteur fait un exposé oral de l'affaire, le commissaire du Gouvernement donne, s'il le juge utile, ses conclusions, puis, après une délibération à laquelle n'ont droit de prendre part que les membres de la Commission et le rapporteur, il est statué sur le pourvoi. Cependant si une section ou le commissaire du Gouvernement juge que l'importance d'une affaire exige qu'elle soit soumise à la Commission centrale, réunie en assemblée générale, le pourvoi peut être évoqué devant elle.

Pour que la Commission centrale puisse valablement délibérer, un quorum, déterminé par les arrêtés du 14 janvier et du 1^{er} décembre 1909, doit être réuni. Il est fixé à treize pour les assemblées générales et à quatre pour les séances des sections, le rapporteur est compté comme membre de la Commission. La loi de 1905 n'impose pas, à cette juridiction,

l'obligation de motiver ses décisions, mais celle-ci a estimé qu'elle ne pouvait se dispenser de faire connaître les motifs pour lesquels le pourvoi était accueilli ou repoussé.

La décision, une fois rendue, est notifiée aux intéressés, dans la forme administrative par les soins du ministère de l'Intérieur. Les modifications sur la liste des assistés, qui en sont la conséquence, doivent être effectuées par le préfet et par le maire.

Si, en règle générale, la loi du 14 juillet 1905 n'a prévu que des recours, devant les juridictions d'assistance, à l'égard des décisions des autorités administratives statuant sur les demandes, qui leur sont soumises, dans une hypothèse le législateur a autorisé un recours hiérarchique.

Aux termes de l'article 14 de la loi de 1905, le Conseil général est apte à réformer les décisions des Commissions départementales accordant ou refusant le bénéfice de l'assistance. La loi n'a pas déterminé les personnes qui pourraient prétendre exercer ce recours hiérarchique, mais il semble qu'il peut être exercé par le postulant intéressé, par le préfet du département et enfin par un Conseiller général membre de l'assemblée. Aucun délai n'est imparti au Conseil général, pour statuer sur la réclamation qui lui est soumise, par la loi de 1905 et seul l'article 13 du décret 1909 lui impose l'obligation d'examiner cette requête, dans sa plus prochaine session, sur le rapport du préfet. Mais aucun texte ne précise pendant quelle durée une décision d'une Commission départementale peut faire l'objet d'un recours hiérarchique.

Quoiqu'en pratique, ces recours hiérarchiques paraissent assez rares, les décisions des Conseils généraux, statuant sur une réclamation relative à une délibération d'une Commission départementale, ne présentent aucun intérêt particulier et sont soumises aux mêmes règles de publicité et de recours que les décisions des autres autorités administratives. Mais comme les délibérations des commissions départementales sont susceptibles d'être également frappées d'appel devant la Commission centrale, la coexistence d'un double recours, l'un contentieux, l'autre hiérarchique, pourrait provoquer un conflit entre un Conseil général et la Commission centrale, si un intéressé saisissait concurremment d'une réclamation ces deux autorités.

En principe, lorsqu'un recours hiérarchique et un pourvoi contentieux peuvent être formés, ils sont, en quelque sorte, indépendants l'un à l'égard de l'autre et les autorités compétentes peuvent simultanément les examiner; seul l'effet des décisions varie suivant que l'autorité hiérarchique ou la juridiction contentieuse a statué. Si un jugement contentieux est intervenu, le premier, son autorité semble s'imposer à toutes les assemblées administratives qui sont dès lors dessaisies. Le Conseil général ne serait donc plus compétent pour statuer sur un pourvoi formé contre une décision de la Commission départementale, dès que la Commission aurait rendu son arrêt. Au contraire, si le Conseil général avait statué le premier, sa décision ne suspendrait pas l'effet du recours contentieux formé devant la Commission centrale et celle-ci pourrait examiner les conclusions, qui lui seraient

soumises, sans être liée par la délibération prise par l'assemblée départementale.

Jusqu'à présent d'ailleurs, aucun conflit de cette nature ne s'est élevé entre la Commission centrale et un Conseil général, et la jurisprudence n'a point eu à se prononcer au sujet de cette difficulté.

Mais en dehors des recours prévus et organisés, par la loi de 1905 et les divers règlements d'administration publique qui s'y rattachent, l'application de la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables peut donner lieu à des recours contentieux de droit commun, soit lorsqu'une autorité administrative prend une délibération illégale ou lorsqu'un des fonctionnaires, chargé de concourir à l'application de la loi, se refuse à remplir une mission que le législateur lui impose.

Les juridictions d'assistance elles-mêmes n'exercent pas un pouvoir sans contrôle et leurs jugements seraient susceptibles d'être déférés au Conseil d'Etat, mais pour apprécier le rôle que cette juridiction suprême pourrait être appelée à jouer dans l'application de la loi de 1905, il importe de définir la nature juridique des décisions prises par les commissions centrale et cantonales.

Dans cette étude, nous leur avons attribué le caractère de décisions contentieuses, mais ce caractère ne leur est pas unanimement reconnu. Pour M. Hauriou, notamment, les juridictions d'assistance ne sont que des autorités administratives, exerçant un pouvoir de contrôle sur les Conseils municipaux et les Conseils généraux, et les pourvois formés

devant elles n'auraient la valeur que de simples recours hiérarchiques (1).

Cette distinction n'aurait pas seulement un intérêt théorique, mais des conséquences pratiques assez importantes. Si les juridictions d'assistance ne doivent être considérées que comme de simples autorités administratives, leurs décisions seraient toujours susceptibles d'être attaquées par la voie de l'excès de pouvoir ; au contraire, si elles sont de véritables juridictions, un recours en cassation peut seul être exercé.

Dans le premier cas, les décisions des Commissions cantonales pourraient directement être déférées au Conseil d'État, dans le second cas, au contraire, le recours en cassation ne peut être exercé que contre des décisions rendues en dernier ressort, après que le réclamant a épuisé son droit d'appel. Si les Commissions d'assistance constituent de véritables juridictions, seules les décisions de la Commission centrale pourraient être déférées au Conseil d'État, juge administratif suprême.

Seule une décision du Conseil d'État acceptant ou refusant d'examiner un recours pour excès de pouvoir, formée contre une décision d'une Commission cantonale, permettrait de trancher la question. Mais cette circonstance ne s'est pas encore produite. A l'appui des deux théories en présence, il ne semble donc possible, pour justifier l'une ou l'autre, que d'invoquer des arguments tirés de la loi de 1905 elle-même.

1. *Précis de droit administratif*, 6^e éd., p. 363.

Pour soutenir que les Commissions d'assistance ne sont que des autorités administratives, il serait permis de s'appuyer sur les attributions que leur donne la loi de 1905, lorsqu'un Conseil municipal a négligé ou refusé de dresser la liste des assistés. Dans ce cas, en effet, elles remplissent indiscutablement le rôle d'une autorité administrative, et il peut paraître étrange qu'une même assemblée agisse tour à tour comme supérieur hiérarchique d'un Conseil municipal et comme juridiction contentieuse. D'autre part, le propre des décisions prises par les autorités administratives est d'être discrétionnaires et d'être rendues sans être soumises à aucune règle impérative. Les règles de procédure, imposées aux Commissions d'assistance, par la loi de 1905 et par le décret du 3 août 1909, ne leur laissent pas une semblable liberté, et ces juridictions ne peuvent que sanctionner l'aptitude des postulants à recevoir l'assistance, s'ils remplissent les conditions déterminées par des textes précis. Il est d'ailleurs permis de penser que le législateur, en instituant une juridiction, chargée de connaître en appel des décisions des Commissions cantonales, n'a pas voulu que le Conseil d'État puisse être directement saisi de recours, pour excès de pouvoir, formés contre ces mêmes décisions.

CHAPITRE VII

Organisation administrative et financière

Si, en principe, l'application de la loi de 1905 est confiée aux communes, le législateur a jugé qu'il ne pouvait conserver à ce service un caractère purement municipal. Il a pensé, d'une part, qu'il était nécessaire d'assurer l'application uniforme de la nouvelle législation, de l'autre que les communes n'étaient pas en situation financière de faire face, à l'aide de leurs seules ressources, aux dépenses de la loi d'assistance.

L'article 6 de la loi de 1905 a donc donné mission au Conseil général d'organiser le service dans chaque département. Cette circonscription a été choisie comme permettant de donner à l'application de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, la souplesse nécessaire, sans avoir à redouter une trop grande diversité d'organisation. Le pouvoir central ne s'est réservé qu'un droit de contrôle général exercé par des services administratifs existant antérieurement.

Pour venir en aide aux finances municipales, le département et l'État supportent non seulement les dépenses relatives aux postulants dont l'assistance leur incombe, en raison de leur domicile de secours, mais encore subventionnent, dans une proportion variable, les communes pour les aider

à remplir leurs obligations à l'égard des intéressés pouvant leur réclamer le bénéfice de la loi de 1905.

En dehors des attributions du Conseil général relatives à l'approbation des taux d'allocation adoptés par les communes et à l'admission des postulants possédant le domicile de secours départemental, l'assemblée départementale est chargée de l'organisation matérielle du service de l'assistance, du choix des établissements où peuvent être hospitalisés les vieillards, infirmes et incurables et enfin de la création du placement familial des assistés.

Pour déterminer les règles de l'organisation matérielle du service de l'assistance, la plupart des Conseils généraux se sont inspirés du règlement-type, dont la rédaction avait été approuvée par le Conseil supérieur de l'assistance publique.

L'administration départementale du service d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, est confiée au préfet. Mais, en fait, ce fonctionnaire ne peut pas assurer la direction entière de ce service et est forcé d'abandonner à certains agents subalternes le soin de veiller à l'exécution des prescriptions de la loi de 1905.

Le fonctionnement de la loi d'assistance a exigé d'abord la création de nouveaux services dans les bureaux des préfectures. En effet, tous les dossiers des assistés du département sont centralisés au chef-lieu du département afin de pouvoir exercer le contrôle des admissions et des radiations, de plus, l'établissement des listes mensuelles d'allocation ainsi que la liquidation des frais du service doivent être

effectués par l'administration départementale. Il a donc été nécessaire de créer de nouveaux agents, mais dans chaque département, la nouvelle organisation a affecté une forme particulière. Tantôt le service de l'assistance aux vieillards a été confié à une ou à deux divisions de la préfecture, tantôt il a été partagé entre les bureaux de la préfecture et l'inspection de l'assistance publique, ailleurs enfin ce dernier service a été seul chargé de l'application de la loi.

Mais le service du contrôle sur pièces ne peut, en aucun cas, être suffisant pour déjouer les fraudes et relever les erreurs commises par les conseils municipaux.

Il aurait été nécessaire de prévoir la création d'inspecteurs, exerçant un contrôle sur place. L'institution de fonctionnaires de cette nature n'étant pas prévue par la loi, il aurait été nécessaire que les Conseils généraux comprissent l'importance de ce rouage et accordassent les crédits nécessaires pour rémunérer des agents de cet ordre. Malgré les efforts des préfets, le contrôle sur place reste à l'état embryonnaire : beaucoup de départements ne possèdent aucun fonctionnaire chargé de ce service, dans d'autres circonscriptions, cette mission a été confiée soit à des agents des bureaux de la préfecture, soit à des inspecteurs déjà chargés d'un autre service d'assistance. Une organisation aussi rudimentaire ne doit pas être considérée comme procurant un contrôle efficace, d'autant plus, que les Conseils généraux n'allouent à ces agents que des indemnités de déplacement tellement minimales qu'ils ne peuvent effectuer un grand nombre de tournées.

Au point de vue de l'organisation des placements hospitaliers, le Conseil général joue un rôle prépondérant, puisque la loi de 1905 lui a confié la mission de désigner les établissements susceptibles de recueillir les malheureux assistés. En restreignant ainsi la liberté des Conseils municipaux, le législateur a voulu, d'une part, que les hospitalisés ne puissent être placés dans des établissements incapables de leur assurer des soins suffisants ou exigeant un prix de pension onéreux pour les deniers publics.

La loi de 1905 ne restreint, par aucune disposition, le choix des Conseils généraux, ils peuvent donc indistinctement désigner des établissements communaux, inter-communaux ou départementaux. Mais les hospices ou hôpitaux-hospices, ainsi désignés, sont tenus aux termes de l'article 23 de la loi de recevoir les assistés hospitalisés. Il semble cependant que ces établissements pourraient échapper à cette désignation, s'ils justifiaient que l'hospitalisation des bénéficiaires de la loi de 1905 est contraire à leur acte de fondation.

Lorsque ces désignations ont été faites, les pouvoirs du Conseil général sont épuisés, et il appartient au préfet de régler l'application de la décision de cette assemblée. Il appartient, en effet, à ce fonctionnaire, de fixer annuellement le nombre des lits qui devront être mis à la disposition des bénéficiaires de la loi de 1905 par les établissements désignés. Le préfet arrête, en outre, le prix de journée des assistés hospitalisés. La loi ne lui a cependant laissé une liberté complète à cet égard. Il doit tenir compte des propositions des commissions administratives des hospices et prendre l'avis du

Conseil général. En fixant le prix de journée, le préfet ne peut cependant imposer aux établissements hospitaliers un prix inférieur à la moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Il appartient d'ailleurs à ce fonctionnaire de vérifier les éléments du calcul du prix de revient, si celui-ci lui paraissait trop élevé, il pourrait arrêter le prix de la journée après avoir diminué les dépenses qui lui sembleraient irrégulières ou exagérées.

Une fois fixé, le prix de la journée ne peut être modifié qu'à l'expiration d'une période de cinq ans, en tenant compte des modifications qui ont pu contribuer à augmenter ou à diminuer le prix de revient moyen. Cette disposition a paru indispensable pour que les collectivités débitrices du coût de l'hospitalisation ne soient pas, chaque année, exposées à subir de nouvelles prétentions des hospices.

Comme le législateur pouvait redouter que les établissements publics ne soient pas en possession d'un nombre de lits suffisant pour recueillir tous les bénéficiaires hospitalisés de la loi de 1905, l'article 24 a admis qu'en cas d'insuffisance, les Conseils généraux pourraient désigner des hospices privés où les assistés seraient recueillis. Mais la désignation de cet établissement de cette nature présentait des difficultés particulières : il était impossible de leur imposer l'obligation de recevoir les bénéficiaires de l'assistance obligatoire et d'accepter un prix de journée arrêté par mesure administrative.

La désignation des établissements privés, susceptibles de recevoir les assistés hospitalisés, devait donc affecter une

autre forme. Elle résulte d'un traité, passé entre le préfet et les administrateurs des hospices privés, et approuvé par le Conseil général. Cette convention doit prévoir le nombre de lits mis à la disposition des assistés, la fixation du prix de journée d'hospitalisation, le régime des pensionnaires et enfin des clauses permettant à l'administration préfectorale de faire inspecter l'établissement afin de s'assurer de la stricte exécution des clauses du traité.

Quant à l'organisation du placement familial, elle est restée à l'état rudimentaire et bien que le Conseil général ait, en vertu de l'article 24 de la loi de 1905, le droit de fixer les conditions générales de ce genre particulier d'hospitalisation, cette disposition est dans la pratique sans intérêt.

Bien qu'en principe la commune supporte la charge de la loi d'assistance, le législateur a dû admettre que le département et l'Etat interviendraient dans les dépenses de la loi de 1905, non seulement en prenant à leur compte les dépenses relatives à certaines catégories d'assistés, mais encore en fournissant au budget municipal un important concours financier.

Le régime adopté a institué, en quelque sorte, une double mutualité. A l'intérieur d'un même département, les communes riches viennent en aide aux localités pauvres, dans l'ensemble du pays les départements pauvres sont aidés par les départements plus fortunés grâce à une intervention de l'Etat.

Plusieurs procédés auraient pu être utilisés pour déterminer la part des dépenses mises respectivement à la charge des communes et des départements. Le législateur a préféré

adopter un régime inspiré directement du système financier appliqué pour l'assistance médicale gratuite, en le modifiant cependant de manière à alléger les charges des communes.

Mais avant d'examiner dans quelles proportions les communes sont aidées par le département, et ce dernier par l'État, il importe de préciser les dépenses qui donnent droit à des subventions. Les communes ne peuvent faire figurer que les dépenses résultant de l'assistance, proprement dite, aux vieillards, infirmes et incurables, sous quelque forme qu'elle ait été accordée. Le législateur ne leur a permis d'inscrire, parmi les dépenses donnant droit aux subventions, les frais d'administration résultant soit des imprimés, soit du personnel contribuant à l'application de la loi. En dehors des dépenses résultant du paiement des allocations ou des hospitalisations, la commune ne peut comprendre parmi les dépenses relatives à l'application de la loi de 1905 que les frais des certificats médicaux, lorsqu'ils ont été rédigés par un praticien désigné par l'administration, les frais de transport motivés par le déplacement des assistés de la commune dans un hospice ou réciproquement et enfin les frais d'inhumation.

Avant de réclamer les subventions départementales, l'article 27 de la loi de 1905 impose aux communes de pourvoir aux dépenses de l'assistance aux vieillards à l'aide des ressources spéciales provenant de fondations ou libéralités faites en faveur de vieillards, des contributions éventuelles des hospices et des bureaux de bienfaisance et des recettes ordi-

naires disponibles, après prélèvement des dépenses obligatoires ou facultatives.

Ce n'est que lorsque ces diverses ressources sont insuffisantes ou qu'elles ne couvrent seulement qu'une partie des dépenses résultant de l'application de la loi de 1905 que les communes peuvent faire appel à la contribution départementale.

Le département peut faire figurer parmi les frais occasionnés par la loi de 1905 les dépenses résultant de l'assistance des assistés mis à sa charge directe ainsi que le feraient les communes, il est plus autorisé à y inscrire les frais d'administration départementale du service (1) et enfin les contributions allouées obligatoirement aux communes par application de l'article 27 de la loi de 1905.

Pour déterminer le montant de la subvention devant être servie par le département aux communes, le législateur a admis un mode de calcul qui tend à rendre la charge municipale inversement proportionnelle à la richesse des communes. Le système, adopté par la loi de 1905, est fondé sur le *centime démographique*, c'est-à-dire sur le produit du centime additionnel communal divisé par le chiffre de la population municipale.

1. Parmi les dépenses administratives que le département est autorisé à inscrire parmi les frais relatifs à l'application de la loi de 1905, il convient de citer le traitement du personnel de la préfecture qui assure le fonctionnement matériel du service, les frais du contrôle sur place, les indemnités allouées aux comptables chargés du paiement des allocations enfin les frais d'envoi par la poste des allocations mensuelles servies aux assistés ne résidant pas dans le département.

La valeur du centime additionnel a paru au législateur un indice insuffisant de la richesse d'une commune. Il a pensé qu'en rapprochant la valeur du centime du chiffre de la population, un système plus équitable de la répartition des dépenses d'assistance serait assuré. Théoriquement, ce principe est peut-être exact, mais pour que sa précision soit complète, il faudrait admettre que le principal des quatre contributions directes, facteur de la valeur du centime communal, soit partout proportionnel à la richesse réelle des communes. Cette opinion ne saurait être un instant défendue et le régime actuel institué par la répartition des charges de la loi d'assistance ne fait que consacrer les inégalités du régime des impôts directs. Une commune qui, par le hasard de la répartition, acquitte un lourd principal possédera un centime d'une valeur élevée et ne participera que dans une proportion relativement faible aux subventions de l'État et du département. Au contraire, les communes n'acquittant qu'un principal très faible et bénéficiant ainsi d'une situation avantageuse, sont favorisées par le régime institué, puisque la faible productivité de leur centime leur donnera droit à une subvention élevée.

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables à couvrir par les communes, dans les conditions prévues au 4^e paragraphe de l'article 27. (Tableau A.)

Valeur du centime communal rapporté à la population	Portion de la dépense à couvrir	
	Par les communes au moyen des ressources provenant de l'impôt	Par les départements au moyen de leurs propres ressources et des subv. de l'État
	%	%
Au-dessous de 0 fr. 06...	10	90
De 0 fr. 061 à 0 fr. 08...	15	85
De 0 fr. 081 à 0 fr. 10...	20	80
De 0 fr. 101 à 0 fr. 12...	25	75
De 0 fr. 121 à 0 fr. 14...	30	70
De 0 fr. 141 à 0 fr. 16...	40	60
De 0 fr. 161 à 0 fr. 18...	50	50
De 0 fr. 181 à 0 fr. 20...	60	40
Au-dessus de 0 fr. 20...	70	30

D'après ce barème, les communes n'acquittent donc jamais moins de 10 % des dépenses relatives à la loi de 1905, mais leur part dans les frais du service peut s'élever jusqu'à 70 %.

Mais le législateur a redouté que ce régime n'impose encore des sacrifices trop lourds aux communes devant venir en aide à un grand nombre de malheureux, et pour atténuer leurs charges, il a décidé que lorsque les assistés représenteraient plus de 10 % de la population communale, chiffre considéré comme maximum normal des assistés, l'État verserait une contribution complémentaire. Cette subvention

spéciale est calculée, sur les dépenses mises à la charge de la commune, par assisté en surnombre au-dessus de 10 ‰ ; elle s'élève à 10 % de la dépense complémentaire pour un assisté par mille au-dessus de 10 ‰ et atteint progressivement 20 % de la dépense complémentaire au-dessus de dix assistés par mille au-dessus de 10 ‰.

La loi de 1905 a cependant limité les conséquences qu'aurait pu déterminer l'application de ce dernier barème et a décidé qu'en aucun cas, la charge incombant à une commune, du fait de la loi d'assistance, ne pourrait être inférieure à 10 % du montant des frais occasionnés par les assistés ayant un domicile de secours communal.

Mais le barème, voté en 1905, a été sinon modifié, du moins corrigé par une disposition inscrite à l'article 37 de la loi du 31 décembre 1907. En l'adoptant, le législateur avait eu pour objet d'imposer aux municipalités des charges moins lourdes que celles qui auraient résulté de l'application des barèmes de la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite. Or, dans certaines communes rurales, la répartition des charges de l'assistance aux vieillards, prévue par la loi de 1905, imposait aux finances municipales des sacrifices plus lourds que d'après la loi de 1893. Pour atténuer ce résultat, manifestement contraire à la pensée du Parlement, M. Drelon prit l'initiative d'introduire dans la loi de finances une disposition en vertu de laquelle, chaque fois que l'application des barèmes de la loi de 1905 imposera à une commune, une part plus élevée que celle qui résulterait du jeu des barèmes de la loi de 1893, cet excédent de charges

devra être couvert par une contribution départementale supplémentaire.

Le montant de la participation de l'État aux dépenses faites par le département, soit en versant des subventions aux communes, soit en venant aider aux assistés possédant un domicile de secours départemental est déterminé, par un barème dressé d'après les principes que le tableau A utilise, pour répartir les charges entre le département et la commune.

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les départements dans les conditions prévues au 2° paragraphe de l'article 28.

Valeur du centime départemental rapporté à la population	Portion de la dépense à couvrir	
	Par les départements au moyen de ressources provenant de revenus ordinaires	Par l'État
	%	%
De 5 fr. et au-dessous . . .	5	95
De 5 fr. 01 à 6 fr.	8	92
De 6 fr. 01 à 7 fr. 01 . . .	11	89
De 7 fr. 01 à 8 fr.	14	86
De 8 fr. 01 à 9 fr.	17	83
De 9 fr. 01 à 10 fr.	20	80
De 10 fr. 01 à 11 fr.	25	75
De 11 fr. 01 à 12 fr.	30	70
De 12 fr. 01 à 15 fr.	35	65
De 15 fr. 01 à 18 fr.	40	60
Au-dessous de 18 fr.	50	50

La participation de l'État, dans les diverses dépenses incombant aux départements, varie donc dans la proportion de 95 à 50 %.

Pour déterminer la part respective de la commune, du département et de l'État, dans les dépenses occasionnées par les bénéficiaires de la loi de 1905 qui possèdent un domicile communal, c'est-à-dire la grande majorité des assistés, il est nécessaire de combiner les deux barèmes précédemment indiqués. Cette opération permet d'ailleurs de se rendre compte de l'importance que peut atteindre, dans certaines hypothèses, les charges que l'État a assumées. En prenant la commune la plus pauvre, dans le département le plus pauvre, les charges se répartissent ainsi : commune 10 % de la dépense, département 4, 50 % ; État 85, 50 %. Au contraire, dans une commune très riche, comprise dans un département opulent ; les finances municipales acquitteront 70 % de la dépense, tandis que le département et l'État verseront chacun 15 %.

Par l'application des barèmes, l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, charge, en principe, communale, ne possède ce caractère que dans certaines villes, et dans l'immense majorité des cas, elle doit être considérée comme un service, dont l'État assure, avec ses deniers, le fonctionnement.

Les multiples opérations de comptabilité résultant de l'application de la loi de 1905 ont obligé le législateur à prévoir (1) un règlement d'administration publique pour déterminer les règles financières du service.

Le décret du 14 avril 1906 a prévu la centralisation dans

1. Art. 21 de la loi de 1905.

le cadre du budget départemental de toutes les recettes et de toutes les dépenses résultant de l'application de la loi, y compris celles relatives aux bénéficiaires dont l'assistance incombe à l'État.

Les diverses natures de recettes et de dépenses figurant sur ce compte ont déjà été examinées antérieurement et il n'est nécessaire que de signaler, parmi les recettes, le produit des remboursements effectués, en vertu des articles 4 et 5 de la loi de 1905.

L'article 4 de la loi de 1905 a prévu que les collectivités, qui auraient assisté, par erreur, un infirme ou un vieillard dont l'assistance ne leur incombait pas, auraient droit au remboursement de leurs avances jusqu'à concurrence d'une année de secours. Ce droit de répétition qui peut être exercé, par le maire ou par le préfet, peut s'exercer pendant cinq ans, mais la somme à rembourser ne peut être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessité l'assistance donnée au véritable domicile de secours.

Mais la collectivité, qui aura ainsi avancé des secours à un malheureux, ne peut en obtenir le remboursement que si la collectivité du domicile de secours ne reconnaît les titres de l'assisté aux avantages institués par la loi de 1905.

Les remboursements, résultant de l'application de l'article 5, sont d'autre nature et proviennent des recours formés soit contre les assistés, s'il leur survient des ressources, soit contre leurs successions soit enfin contre les personnes tenues de la dette alimentaire, à l'égard des vieillards ou infirmes inscrits sur les listes d'assistance. Les divers recours peu-

vent être exercés jusqu'à concurrence de cinq années de secours, pendant une période trentenaire.

Le paiement des innombrables allocations mensuelles a exigé des formes de comptabilité simplifiées. Le préfet ne pouvait émettre, chaque mois, un mandat au nom de toutes les parties prenantes. Pour simplifier les écritures, les articles 6 et suivants du décret du 14 juillet 1906 ont prévu le système suivant. Chaque mois un mandat est émis au nom du comptable, receveur du bureau d'assistance ou de bienfaisance, de chaque commune où résident des bénéficiaires, en même temps, un état nominatif des assistés et de la somme qui revient à chacun d'eux est transmis par la préfecture à l'ordonnateur du bureau de bienfaisance. Celui-ci établit alors des bons d'allocation mensuelle individuels. Sur la présentation de ce bon, le comptable remet à la partie prenante le montant de son allocation.

Lorsque l'assisté ne réside pas dans la commune, où son allocation doit être normalement payée, il doit faire parvenir au comptable le bon d'allocation, régulièrement acquitté et légalisé par le maire. Le comptable envoie alors, par la poste, à l'intéressé, son allocation. Les frais d'expédition des mandats-cartes sont imputés sur les frais d'administration départementale du service.

CHAPITRE VIII

Résultat de l'application de la loi de 1905

Après avoir essayé d'exposer le mécanisme de la loi de 1905 et les conditions de son application pratique, il importe d'examiner les résultats et les conséquences de l'institution d'un service d'assistance en faveur des vieillards, infirmes et incurables.

En premier lieu, il convient d'établir la statistique des personnes assistées et montrer sa progression jusqu'à ce jour constant. Le 1^{er} juillet 1907, c'est-à-dire six mois après la mise en vigueur de la loi, une enquête révélait l'existence de 340.000 inscriptions.

Le 1^{er} mai suivant, le nombre total des assistés dépassait 469.000. Mais la progression est encore mieux caractérisée en tenant compte seulement du nombre des pensions servies à domicile :

30 septembre 1908.		468.700
31 décembre »		485.300
31 mars 1909.		501.800
30 septembre »		516.000
31 mars 1910.		523.500
31 décembre »		532.956
30 mars 1911.		532.702

Pour obtenir le nombre total des personnes assistées, le chiffre des individus hospitalisés, en vertu de loi de 1903, qui atteint 45.000 environ.

Ce dernier chiffre peut être considéré comme sensiblement constant et varie dans des proportions insignifiantes.

Au 31 mars 1914, le nombre des bénéficiaires, assistés à domicile ou hospitalisés, s'élevait à 577.816. Quant aux dépenses relatives au service de l'assistance, elles se sont réparties de la manière suivante :

	Communes	Départements	État	Dépenses tot.
1907....	18.703.609	7.749.766	24.101.292	50.554.667
1908....	27.550.581	12.469.896	40.050.469	80.070.947
1909....	31.000.000	15.000.000	46.000.000	92.000.000
1910....			50.000.000	100.000.000

Ces résultats, non seulement en ce qui concerne le chiffre des assistés, mais encore les dépenses du service, sont singulièrement différents des estimations faites au Parlement lors de la discussion de la loi. Le Sénat, écartant à la fois les évaluations de l'Office du travail jugées trop pessimistes et celles de MM. Rey et Lachière considérées comme trop optimistes, avait admis que le nombre des bénéficiaires ne dépasserait pas 350.000. Or, dès la mise en vigueur de la loi, ce chiffre a été atteint, la deuxième évaluation de l'Office du travail, faite en 1904, a été atteinte au bout d'une année d'application, quant à la première estimation de cette administration jugée, par tous, exagérée, elle sera vraisemblablement dépassée.

blement bientôt dépassée (1). Malgré que le nombre des assistés soit de 70 % environ plus élevé que celui qui avait été admis par le législateur, les dépenses estimées n'ont pas suivi une augmentation proportionnelle. Le Sénat les avait arbitrées à 66 millions, déduction faite du concours imposé aux bureaux de bienfaisance et hospices, en évaluant la contribution de l'État à 37 millions, celle des départements à 11 millions et enfin à 18 millions la part incombant aux communes. Au point de vue des dépenses, l'erreur d'appréciation bien qu'appréciable ne dépasse guère 50 %.

Ces résultats inattendus, et particulièrement la progression rapide du nombre des assistés dans les premiers semestres qui ont suivi l'application à la loi, ont un instant ému l'opinion publique, qui a cru pouvoir redouter l'existence de nombreuses fraudes au détriment des deniers publics. Certes, il serait téméraire de prétendre que jamais l'application de la loi de 1905 n'ait été détournée de son véritable but. En négligeant certains faits, particulièrement graves, signalés par la presse, il importe de rappeler les exemples de fraudes cités par l'Inspection générale des services administratifs et dont le Parlement lui-même s'est fait l'écho (2).

Mais il semble bien qu'il n'y ait là que des exceptions, incapables de modifier les conséquences générales de la loi de 1905.

L'augmentation importante du nombre des assistés au

1. Voir *supra*, p. 23.

2. Rapport sur M. Malvy sur le Budget du ministère de l'Intérieur 1911 et le discours de M. Leroy-Baulieu à la Chambre, *J. O.* 135, 19 janvier 1911.

cours des premiers semestres qui ont suivi la mise en vigueur de la loi s'explique, car beaucoup de malheureux, par ignorance de la législation nouvelle, avaient négligé de faire valoir leurs titres aux secours accordés par le législateur. Mais si le nombre des bénéficiaires de la loi de 1905 a constitué une légion inattendue, il semble qu'il faut attribuer ce fait au législateur lui-même. En acceptant la loi de 1905, le Parlement s'est, en quelque sorte, mépris sur la portée du vote qu'il émettait. Il a cru que le texte adopté ne permettrait qu'à un nombre relativement restreint de malheureux de réclamer les secours d'assistance, alors qu'en réalité beaucoup de vieillards ou d'infirmes pouvaient prétendre aux bienfaits de la loi.

Pour ne citer qu'une des erreurs du législateur, il convient de rappeler que MM. Rey et Lachière avaient évalué à 10 % du nombre des assistés âgés de plus de 70 ans, le chiffre des individus pouvant revendiquer les bienfaits de la loi en raison d'une maladie incurable ou d'une infirmité. Or, le nombre des bénéficiaires âgés de moins de 70 ans et ayant dû établir leurs titres à l'assistance à l'aide d'un certificat médical, s'élève pour l'ensemble de la France à 40 % du chiffre total des assistés. A Paris même cette proportion est encore plus élevée, et le nombre des assistés, âgés de moins de 70 ans, atteint 50 % de l'effectif des malheureux secourus.

Le législateur s'était d'ailleurs trompé dans un autre sens. Il avait admis que le nombre des hospitalisés atteindrait 114.000 ou 140.000, en réalité cependant il ne dépasse guère

63.000. Les hospices durent d'ailleurs supporter, en leur propre budget, les dépenses relatives à 18.000 environ de ces malheureux, et le surplus seul des hospitalisations, est à la charge du service institué par la loi de 1905. C'est d'ailleurs grâce à cette prévision exagérée du nombre des hospitalisés que les dépenses générales résultant de l'application de la loi n'ont pas dépassé plus sensiblement les évaluations financières du Parlement. Cependant, même sur ce point, les dépenses effectives ont été plus lourdes que celles primitivement prévues. Le prix de la journée d'hospitalisation avait été arbitré à 1 fr. 14, il s'élève en moyenne à 1 fr. 33.

Il serait téméraire de prétendre cependant que la jurisprudence ait contribué à accroître le nombre des assistés.

Elle se montre, en effet, d'une sévérité extrême à l'égard des postulants qui invoquent une maladie ou une infirmité pour réclamer le bénéfice de la loi de 1905.

Quant aux vieillards âgés de plus de 70 ans, elle opère une évaluation si rigoureuse de leurs ressources personnelles, qu'elle arrive à leur dénier le droit à l'assistance, dans des conditions que le législateur n'a peut-être pas pensé admettre.

Il ne faudrait cependant pas croire que dans l'ensemble de la France, la loi de 1905 soit partout appliquée avec un esprit d'égale équité. En rapprochant le nombre des bénéficiaires de celui de la population totale, constatée en 1906, la moyenne des assistés pour l'ensemble du pays serait d'environ 1.40 % des habitants. Mais tandis que 49 départements ont une proportion d'assistés inférieure à cette moyenne,

38 autres départements la dépasse d'une manière plus ou moins appréciable.

*Répartition des départements d'après la proportion (1)
des assistés par 100 habitants (31 décembre 1910).*

10 départements.	. . .	2	% et au-dessus.
25	— . . .	1,50	% à 1,99 %.
32	— . . .	1	% à 1,49 %.
20	— . . .		moins de 1 %.

Il ne semble pas que le degré respectif de pauvreté des différentes circonscriptions administratives de la France suffise à lui seul à expliquer ces différences. Aucune raison apparente ne suffit à démontrer la cause qui élève le nombre des assistés à 2,40 % dans la Loire, alors qu'il n'atteint que 0,78 % dans Meurthe-et-Moselle, départements cependant jusqu'à un certain point comparables, en raison de leur activité économique.

La véritable cause de cette application irrégulière de la loi de 1905 paraît devoir être imputée, moins aux conseils ou commissions chargés d'admettre les postulants qu'au texte même adopté par le législateur.

La loi d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables présente, en effet, deux importantes lacunes. D'une part, l'organisation d'un contrôle général et efficace n'a pas été

1. Voir le tableau annexe p. 261.

prévue, de l'autre les barèmes adoptés pour la répartition des charges, ont pour résultat, dans certaines hypothèses, de ne faire supporter aux communes et aux départements dispensateurs réels des secours, qu'une partie insignifiante de la dépense.

Au point de vue du contrôle, la loi de 1905 n'a pas cru devoir organiser le moindre service. Le législateur avait, en effet, pensé qu'il serait surtout nécessaire de lutter contre la parcimonie exagérée de certaines municipalités et les diverses juridictions d'appel instituées devraient, dans sa pensée, être surtout utiles pour les postulants dont les titres seraient méconnues. Si exceptionnellement quelques abus ne produisaient, la faculté donnée aux habitants et aux contribuables, de se pourvoir contre les inscriptions sur les listes d'assistance devait suffire pour les faire disparaître.

L'espoir de voir se créer une sorte de contrôle automatique dans chaque commune a été déjoué. Les habitants et les contribuables ne cherchent pas, en général, à user des prérogatives que la loi leur a concédées (1). D'ailleurs, lorsqu'ils formulent des recours, ils semblent souvent ne pas agir dans le seul souci de veiller à l'application stricte de la loi.

L'abstention des habitants et contribuables est, du reste, facilement explicable. Ils ignorent les demandes formulées par les intéressés et à moins de redouter l'admission d'un

1. En 1909, la Commission de contrôle, sur 1.650 recours jugés n'a eu que 134 fois à se prononcer sur des requêtes formulées par des habitants.

postulant déterminé, ils n'ont guère intérêt à se rendre à la mairie pour étudier la liste des assistés. Mais, lors même qu'une inscription, manifestement irrégulière, serait connue, il est difficile d'espérer qu'un citoyen, au risque de compromettre sa tranquillité, aille, en quelque sorte, dénoncer un voisin et déclarer que sa pauvreté n'est pas aussi grande que le Conseil municipal ne l'a pensé. Il y aurait dans ce rôle quelque chose de pénible et il est compréhensible que peu de personnes, dans le seul souci de ménager les deniers publics, consentent à le remplir.

Le redressement des abus ne peut donc résulter que d'une intervention administrative. La loi de 1905 en autorisant les Conseils généraux à déterminer, par un règlement, les conditions du service d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, leur a confié le droit de prendre toutes les mesures qu'ils jugeraient utiles pour assurer l'application de la loi. L'Etat doit même participer aux dépenses que ce règlement pourrait entraîner. Il appartenait donc aux Conseils généraux de combler les lacunes de la loi de 1905 à l'égard du contrôle et de prendre toutes les mesures nécessaires pour créer un service de cette nature.

Cependant malgré les efforts réitérés du ministère de l'Intérieur, et les instances des préfets, les Conseils généraux ne se sont décidés que fort lentement à voter les fonds nécessaires pour assurer la création d'un service de contrôle.

Théoriquement le contrôle sur pièces, c'est-à-dire la vérification matérielle des dossiers des postulants existe bien dans tous les départements, mais en admettant que ce service

fonctionne dans des conditions normales ce procédé est d'une efficacité douteuse pour saisir les fraudes et remédier aux abus. Il suffirait qu'un maire prit la peine de composer un dossier avec soin, pour qu'un individu, ne possédant aucun titre en réalité, apparaisse, d'après les pièces, comme très digne de l'assistance. Quant au contrôle sur place, il existerait dans 60 départements (1). Les circonscriptions, dans lesquelles il n'existe aucune organisation de cette nature, constituent donc des exceptions. Cependant dans des départements importants, la Somme, le Calvados et l'Eure notamment, les Conseils généraux se sont refusés à voter les crédits nécessaires pour le fonctionnement du contrôle.

Il ne faudrait d'ailleurs pas s'illusionner sur les résultats de cette organisation : il ne suffit pas, en effet, qu'un contrôle soit créé, il faut encore qu'il fonctionne dans des conditions satisfaisantes. Or, dans certains départements, le montant des crédits alloués pour frais de contrôle est si faible, que l'agent chargé de ce service ne peut exécuter qu'un nombre infime de tournées. Les Conseils généraux du Cantal et de la Lozère, par exemple, ne votent que 300 francs pour les dépenses de cette nature.

Parfois le contrôle ne porte que sur une partie du service d'assistance, dans les Vosges, il porte sur les assistés hospitalisés, dans le Rhône, il ne s'exerce pas à l'intérieur de la ville de Lyon, ailleurs le contrôleur doit attendre la

1. Réponse du ministre de l'Intérieur à une question écrite posée par M. Borin, député, le 16 février 1911.

demande du maire de la commune pour y effectuer une tournée (1).

Le choix des fonctionnaires chargés de ces services ne paraît pas d'une manière judicieuse pour contribuer au bon fonctionnement du contrôle. Tantôt ce sont des chefs de service de la Préfecture qui ne peuvent effectuer des tournées d'inspection qu'au détriment de leurs fonctions normales, tantôt ce sont des agents administratifs sans aucune compétence. Enfin le mode même de rémunération des agents du contrôle est défectueux, il consiste en une indemnité forfaitaire, représentant les frais de déplacement et beaucoup de fonctionnaires ont tendance à la considérer comme un supplément de traitement ne leur imposant aucune obligation corrélative.

En fait, dans les conditions rudimentaires où il fonctionne, le contrôle sur place doit être considéré, dans la grande majorité des départements, comme inexistant. L'absence d'un contrôle efficace, fonctionnant dans toute la France et guidé par les mêmes principes, doit donc être considéré comme une des causes des abus signalés dans l'application de la loi de 1905. L'État, bien qu'il acquitte dans la plupart des départements une importante partie des dépenses, est actuellement désarmé et ne peut forcer les départements à organiser un service permettant de combattre efficacement la fraude. Sur ce point, l'intervention du législateur pourrait être utilement sollicitée en imposant aux Conseils géné-

1. Voir le rapport de l'Inspection générale des services administratifs extrait du *Journal officiel*, p. 5.

raux, l'obligation d'organiser un contrôle sur des bases déterminées.

L'inspection générale des services administratifs ne peut en effet, suppléer à l'absence d'un contrôle réel. Son rôle doit se borner à inspecter les services et leur fonctionnement, en signalant les abus constatés, mais elle n'est pas apte à exercer le rôle dévolu à un contrôle permanent.

L'indifférence des Conseils généraux et des municipalités qui semble, au premier abord, difficilement explicable, a sa raison d'être dans le mode de répartition des charges résultant de l'application de la loi de 1905. Si graves que soient les abus constatés dans le service d'assistance, en aucun cas, le département ne supportera plus de la moitié des dépenses. Il en est de même pour la majorité des communes, avec cette circonstance aggravante, que par l'application du barème relatif aux localités ayant plus de 1% de leur population assistée, plus le nombre des bénéficiaires de la loi de 1905 sera grand, moins les charges municipales seront proportionnellement lourdes. Il semble bien, en effet, que le législateur a commis une erreur fondamentale, en confiant aux communes le soin d'appliquer la loi de 1905, et en les exonérant, en même temps, de la majeure partie des charges que la nouvelle législation devait entraîner. Le même principe erroné a conduit à confier la direction du service d'assistance aux départements alors que ces collectivités, ne supportant qu'une fraction très minime des dépenses, n'avaient aucun intérêt à créer un contrôle efficace. L'État, au contraire, qui supporte la meilleure part du fardeau de la

loi d'assistance, n'a légalement aucun moyen de restreindre le nombre des admissions, ni même celui de s'assurer qu'elles n'ont pas été prononcées à tort.

L'imprudence ainsi commise, par le législateur de 1905, ne paraît qu'en partie réparable. S'il serait possible de rendre obligatoire l'existence d'un contrôle, il paraît plus difficile d'augmenter la participation dans les dépenses des finances communales et constituer, en quelque sorte, un frein « aux complaisances et aux faiblesses locales » (1).

A d'autres points de vue aussi, la loi de 1905. En déclarant par la loi du 31 décembre 1907 que le produit du travail des postulants, âgés de 70 ans et au-dessus, n'entrerait pas en ligne de compte pour la détermination du montant de l'allocation, le Parlement semble avoir dénaturé le caractère de la loi d'assistance. S'il était équitable d'introduire un privilège, en faveur des travailleurs âgés pouvant se procurer encore quelques minimes ressources, il ne paraît pas juste d'avoir admis au bénéfice de l'assistance des individus gagnant facilement leur vie. Le vote de l'amendement de M. Dumont a eu d'ailleurs cette conséquence inattendue qu'un vieillard âgé de plus de 70 ans, et subvenant encore, par le travail, aux besoins de son existence, doit être admis au bénéfice de la loi de 1905, sans qu'il soit possible de mettre les personnes tenues à son égard de la dette alimentaire de lui venir en aide ou de former un recours contre elles. La

1. Mirman. *L'Assistance française*, rapports présentés au Congrès de Copenhague, p. 216.

justice civile ne condamnerait jamais, en effet, des enfants à servir une pension alimentaire à leur père, si celui-ci gagnait facilement sa vie.

Le Gouvernement a d'ailleurs compris l'exagération du texte adopté par le Parlement et il a demandé à plusieurs reprises, mais jusqu'à présent sans succès, que la Chambre examine des dispositions permettant de déduire du taux de l'allocation la fraction des produits du travail dépassant une certaine somme, 360 francs, par exemple. En revanche, les infirmes devraient peut-être bénéficier de dispositions de même nature, car comme leur travail ne jouit d'aucun privilège, la loi les incite peut-être au désœuvrement.

Il est d'ailleurs permis de se demander si certaines mesures, susceptibles d'arrêter le nombre des nouveaux postulants, ne pourraient pas être utilement adoptées. Il semble, par exemple, qu'il serait possible d'entourer les demandes d'assistance d'une certaine publicité afin de permettre aux personnes qui connaîtraient des ressources aux postulants, de signaler leur existence. Enfin, au lieu de se contenter de mettre les enfants en demeure de déclarer les secours qu'ils entendent verser spontanément à leurs parents, ne serait-il pas préférable, dès qu'un malheureux fait valoir ses titres à l'assistance prévue par la loi de 1905, et avant de l'admettre d'assigner immédiatement en justice les personnes tenues, à son égard, de la dette alimentaire. Cette procédure aurait l'avantage d'inciter les enfants à venir volontairement en aide à leurs parents, sans attendre d'être assignés devant les juridictions civiles et d'écarter ainsi un certain nom-

bre de postulants. De plus, lorsque les enfants auraient été condamnés à servir une pension, les déductions opérées éventuellement sur le taux de l'allocation ne seraient plus faites d'après de simples promesses, dont rien ne garantit l'exécution, mais d'après des jugements réguliers dont l'intéressé serait en état de se prévaloir. Ce procédé permettrait de ne pas utiliser les voies de recours contre les personnes tenues de la dette alimentaire, prévus par la loi de 1905 et dont il fait, en pratique, un très rare usage. Il contribuerait à rappeler à tous que le législateur, en instituant un service d'assistance aux vieillards, n'a pas entendu détruire la vieille notion de la solidarité familiale.

Mais, à côté des mesures qu'il serait, sans doute, nécessaire de prendre pour restreindre certains des abus provoqués par la loi de 1905, l'intervention du législateur devrait aussi avoir pour objet de venir en aide d'une manière plus efficace aux assistés. Les pouvoirs accordés aux conseils municipaux, à l'égard du mode de secours, peuvent paraître à bon droit, exagérés et il est permis de regretter que les juridictions d'appel ne puissent ordonner l'hospitalisation d'un malheureux, lorsque son état de santé ne lui permet pas de recevoir, à domicile, l'assistance, dont il a besoin.

Le taux minimum de l'allocation devrait aussi être relevé, car même dans la plus pauvre commune de France, un secours mensuel de cinq francs ne peut être considéré comme permettant de subvenir aux besoins de l'existence. L'insuffisance de ce subsidie est, d'ailleurs, en quelque sorte, accusée par les dispositions édictées, par la loi des retraites

ouvrières, en faveur des vieillards âgés de plus de 65 ans. Ils doivent recevoir, en effet, un secours égal à la moitié de l'allocation accordée au bénéficiaire de la loi de 1905.

Dans certaines communes, la loi de 1910 aurait donc pour conséquence de ne leur accorder qu'une pension ridiculement minime.

Certes, personne n'oserait prétendre que la loi de 1905 soit parfaite, elle a engendré quelques abus, mais la surprise, provoquée par le nombre des bénéficiaires, résulte surtout d'une méprise sur la portée véritable du texte adopté par le législateur. Malgré cette assistance, certains vieillards et infirmes resteront encore dans un état voisin de l'indigence, cependant, la loi du 14 juillet 1905 a allégé quelque peu le fardeau des misères humaines et, à ce titre, elle constitue, peut-être, « une des plus grandes réformes sociales que la République ait réalisées » (1).

1. Mirman, *op. cit.*, p. 220.

ANNEXES

Loi du 14 juillet 1905 relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, privés de ressources (modifiée conformément aux dispositions de l'article 35 de la loi de finances du 31 décembre 1907 et de loi du 30 décembre 1908).

TITRE I. — Organisation de l'Assistance.

ARTICLE PREMIER

Tout Français privé de ressources, soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable qui le rend incapable de subvenir par un travail aux besoins de l'existence, reçoit, aux conditions ci-après, l'assistance instituée par la présente loi.

ART. 2

L'assistance est donnée par la commune où l'assisté a un domicile de secours ; à défaut de domicile de secours communal, par le département où l'assisté a un domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours par l'État.

La commune et le département reçoivent, pour le paiement des dépenses mises à leur charge, par la présente loi, les subventions prévus au titre IV.

ART. 3

Le domicile du secours, soit communal, soit départemental, s'acquiert et se perd dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 de la loi du 15 juillet 1893; toutefois le temps requis pour l'acquisition et la perte de ce domicile est porté à cinq ans. A partir de soixante-cinq ans, nul ne peut acquérir un nouveau domicile de secours, ni perdre celui qu'il possède.

Les enfants assistés, infirmes ou incurables, parvenus à la majorité, ont leur domicile de secours dans le département au service duquel ils appartenaient, jusqu'à ce qu'ils aient acquis un nouveau domicile de secours.

ART. 4

La commune, le département ou l'État, qui a secouru, par un des modes prévus au titre III de la présente loi, un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance ne lui incombait pas en vertu des dispositions qui précèdent, a droit au remboursement de ses avances, jusqu'à concurrence d'une année de secours.

La répétition des sommes ainsi avancées peut s'exercer pendant cinq ans, mais la somme à rembourser ne pourra être supérieure au montant de la dépense qu'aurait nécessitée l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours prévu par les articles 2 et 3.

ART. 5

La commune, le département ou l'État peuvent toujours exercer leur recours s'il y a lieu et avec le bénéfice, à leur profit, de la loi du 10 juillet 1901, soit contre l'assisté si on lui reconnaît

ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre toutes personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil et dans les termes de l'article 208 du même Code.

ART. 6

Le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables est organisé, dans chaque département, par le Conseil général délibérant dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi du 10 août 1871.

Si le Conseil général refuse ou néglige de délibérer, ou si sa délibération est suspendue par application de l'article 49 de la loi du 11 août 1871, il peut être pourvu à l'organisation du service par un décret rendu dans les formes des règlements d'administration publique.

TITRE II. — Admission à l'Assistance.

ART. 7

Chaque année, un mois avant la première session ordinaire du Conseil municipal, le bureau d'assistance dresse la liste des vieillards, des infirmes et des incurables qui, remplissant les conditions prescrites par l'article 1^{er} et résidant dans la commune, ont fait valoir, dans leur demande écrite, leurs titres au service d'assistance institué par la présente loi. Il propose en même temps le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux et si ce mode de secours est l'assistance à domicile, il indique la quotité du secours à leur accorder. La liste préparatoire ainsi dressée est divisée en deux parties : la première, compre-

nant les vieillards, les infirmes et les incurables qui ont leur domicile de secours dans la commune ; la seconde, ceux qui ont leur domicile de secours dans une autre commune, ou qui n'ont que le domicile de secours départemental ou qui n'ont aucun domicile de secours.

Une copie de cette liste, accompagnée de toutes les demandes d'admission à l'assistance, est adressée au Conseil municipal ; une autre est envoyée au préfet.

Il est procédé à une revision de la liste un mois avant chacune des trois autres sessions du Conseil municipal et en cas de besoin dans le cours de l'année.

A défaut par le Conseil municipal de dresser cette liste, elle est établie d'office par le Conseil municipal.

ART. 8

Le Conseil municipal, délibérant en comité secret sur la totalité des demandes préalablement soumises au bureau d'assistance, qu'elles figurent ou non sur la liste préparatoire, prononce l'admission à l'assistance des personnes ayant leur domicile de secours dans la commune et règle les conditions dans lesquelles elles seront assistées soit à domicile, soit dans un établissement hospitalier.

ART. 9

La liste ainsi arrêtée par le Conseil municipal est déposée au secrétariat de la mairie et avis de ce dépôt est donné par affiches dans les lieux accoutumés.

Une copie de la liste est en même temps adressée au préfet du département.

Pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt, tout vieillard, infirme ou incurable dont la demande a été rejetée par le

Conseil municipal peut présenter sa réclamation à la mairie ; dans le même délai, tout habitant ou contribuable de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées sur la liste.

Le même droit appartient au préfet et au sous-préfet.

ART. 10

Les décisions du Conseil municipal relatives au taux de l'allocation mensuelle sont susceptibles de recours dans les mêmes conditions.

ART. 11

Il est statué par décision motivée, dans le délai d'un mois, sur ces réclamations, le maire et le réclamant entendus ou dûment appelés, par une Commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement, dans l'ordre de nomination, du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué du bureau d'assistance du canton et d'un délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

Le sous-préfet ou, à son défaut, le juge de paix préside la Commission.

Le président de la Commission donne, dans les huit jours, avis de la décision rendue au préfet et au maire, qui opèrent sur la liste les additions ou retranchements prononcés et en donnent également avis aux personnes intéressées.

Ces décisions peuvent être déférées par toute personne intéressée, pendant un délai de vingt jours à partir de la notification, au ministre de l'Intérieur, qui saisit la Commission centrale, instituée par l'article 17. Ce recours n'est pas suspensif.

ART. 12

Dans le cas où le Conseil municipal refuse ou néglige de prendre la délibération prescrite par l'article 8, la liste est, sur l'invitation du préfet, arrêtée d'office, dans le délai d'un mois par la Commission cantonale mentionnée à l'article précédent.

A défaut par la Commission cantonale de remplir les obligations qui lui sont imposées par la présente loi, il est statué, dans le délai de deux mois, par la Commission centrale.

ART. 13

Dès la réception des listes mentionnées à l'article 7, le préfet invite les conseils municipaux des communes où les postulants ont leur domicile de secours à statuer à leur égard dans les conditions prévues aux articles 8 et suivants.

Il invite la Commission départementale à statuer, conformément à l'article 14, à l'égard de ceux qui, n'ayant pas de domicile de secours communal ont leur domicile de secours dans le département.

Il transmet, enfin, avec son avis et les pièces justificatives, aux préfets des départements intéressés les noms des postulants ayant leur domicile de secours, soit communal, soit départemental dans un autre département et au ministre de l'Intérieur, les noms de ceux qui n'ont aucun domicile de secours.

ART. 14

La Commission départementale prononce l'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui ont le domicile de secours départemental; elle règle les conditions

dans lesquelles ils seront assistés. Ses décisions sont provisoirement exécutoires. Toutefois le Conseil général peut les réformer.

En cas de rejet de la demande ou de refus de statuer, dans le délai de deux mois, soit par la Commission départementale, soit par le Conseil général, l'intéressé peut se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur, qui saisit la Commission centrale. Le même droit appartient au préfet.

ART. 15

Sont également susceptibles de recours les décisions de la Commission départementale et du Conseil général relative au taux de l'allocation mensuelle.

ART. 16

L'admission à l'assistance des vieillards, des infirmes et des incurables qui n'ont aucun domicile de secours est prononcée par le ministre de l'Intérieur, sur l'avis de la Commission instituée par l'article suivant.

ART. 17

Une Commission centrale composée de vingt membres élus par le Conseil supérieur de l'assistance publique et de quatre membres élus par le Conseil supérieur de la mutualité statue définitivement sur les recours formés en vertu des articles 11, 14 et 15 et donne son avis sur l'admission à l'assistance de l'État.

Le ministre de l'Intérieur peut attacher à la Commission ou à chaque section, un ou plusieurs commissaires du Gouvernement et des rapporteurs ; les rapporteurs ont voix délibérative dans les affaires dont ils sont chargés.

Le ministre de l'Intérieur peut répartir la Commission centrale en sections. Sous réserve des cas où l'affaire est évoquée, soit par le commissaire du Gouvernement, soit par la section elle-même devant l'assemblée générale, les sections peuvent statuer définitivement sur les recours et donner les avis spécifiés dans le premier paragraphe du présent article.

ART. 18

L'assistance doit être retirée lorsque les conditions qui l'ont motivée ont cessé d'exister.

Le retrait est prononcé, suivant les cas, par le Conseil municipal, la Commission départementale ou le ministre de l'Intérieur. Il donne lieu aux mêmes recours.

TITRE III. — Modes d'assistance.

ART. 19

Les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal ou départemental reçoivent l'assistance à domicile. Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, soit dans un hospice public, soit dans un établissement privé ou chez des particuliers ou, enfin, dans les établissements publics ou privés où le logis seulement, et indépendamment d'une autre forme d'assistance leur est assuré.

Le mode d'assistance appliqué à chaque cas individuel n'a aucun caractère définitif.

ART. 20

L'assistance à domicile consiste dans le paiement d'une allocation mensuelle.

Le taux de cette allocation est arrêté, pour chaque commune,

par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du ministre de l'Intérieur.

Il ne peut être inférieur à 5 francs ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à 20 francs. S'il est supérieur à 20 francs, la délibération du Conseil général est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, qui statue après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique.

Dans le cas où il excéderait 30 francs, l'excédent n'entre en compte ni pour le calcul des remboursements à effectuer en vertu de l'article 4, ni pour la détermination de la convention du département et de l'État prévue au titre IV.

Au cas où la personne admise à l'assistance dispose déjà de certaines ressources, la quotité de l'allocation est diminuée du montant de ces ressources. Toutefois celles provenant de l'époque notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit, n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas 60 francs. Cette quotité est élevée de 60 francs à 120 francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans. Dans le cas où les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent n'entre en décompte que jusqu'à concurrence de moitié, sans que les ressources provenant de l'épargne et de l'allocation d'assistance puissent ensemble dépasser la somme de 480 francs.

Les ressources fixes et permanentes provenant de la bienfaisance privée entrent en décompte jusqu'à concurrence de moitié avec la limite maximum de 480 francs.

Les ressources pouvant provenir du travail des vieillards de soixante-dix ans n'entrent pas en compte.

ART. 21

La jouissance de l'allocation commence du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'assistance. Le bureau de

bienfaisance ou d'assistance décide, suivant la situation de l'intéressé, si l'allocation doit être remise en une seule fois ou par fractions ; il peut décider que tout ou partie de l'allocation sera donnée en nature.

L'allocation est insaisissable. Elle est payée au lieu de la résidence de l'intéressé, soit à lui-même, soit en cas de placement familial, à une personne désignée par lui et agréée par le maire, soit enfin, en cas de secours en nature ou de fractionnement de la mensualité, au receveur du bureau de bienfaisance ou d'assistance. Le règlement d'administration publique, prévu par l'article 41, déterminera les règles de comptabilité à appliquer à ce service.

ART. 22

Lorsque la commune ne possède pas d'hospice ou lorsque l'hospice existant est insuffisant, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant le domicile de secours communal sont placés dans les hospices ou dans les établissements privés choisis par le Conseil général conformément à l'article suivant, soit enfin chez des particuliers.

ART. 23

Le Conseil général désigne les hospices et les hôpitaux, hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards, les infirmes et les incurables qui ne peuvent être assistés à domicile.

Le nombre des lits à leur affecter dans ces établissements est fixé, chaque année, par le préfet, les commissions administratives entendues.

Le prix de la journée est réglé par le préfet, sur la proposition des commissions administratives et après avis du Conseil général, sans qu'on puisse imposer un prix de journée inférieur à la

moyenne du prix de revient constaté pendant les cinq dernières années. Il est révisé tous les cinq ans.

Au cas où l'hospitalisé dispose de certaines ressources, le prix de la journée est dû par la commune, le département ou l'État qui réalisent à leur profit le montant des déductions prévues à l'article 20.

ART. 24

Le Conseil général désigne les établissements privés qui peuvent, en cas d'insuffisance des hospices, recevoir des vieillards, des infirmes et des incurables et il approuve les traités passés pour leur entretien.

L'exécution des traités est soumise au contrôle de l'autorité publique.

Le Conseil général fixe les conditions générales du placement des assistés dans les familles étrangères.

ART. 25

Les vieillards, les infirmes et les incurables qui sont dépourvus de tout domicile de secours sont placés dans des établissements publics ou privés désignés par le ministre de l'Intérieur, à moins que le préfet ou la Commission centrale d'assistance ne les ait admis à l'assistance à domicile; ils reçoivent, dans ce cas, une allocation fixée dans les limites indiquées à l'article 20.

ART. 26

Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables et les frais de transport des assistés sont supportés, s'il y a lieu, par la commune, par le département ou par l'État, suivant que ceux-ci ont le do-

micile de secours communal ou départemental ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours.

Si les assistés n'ont pas leur domicile de secours dans la commune où ils résident, celle-ci fait l'avance de ces frais, sauf remboursement par la commune ou le département à qui incombe l'assistance ou par l'État.

TITRE IV. — Voies et moyens.

ART. 27

Sont obligatoires pour les communes, dans les conditions des articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi.

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide : 1° des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, à moins que les conditions des dites fondations ou libéralités ne s'y opposent ; 2° de la participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hospice ; 4° des recettes ordinaires ; 4° en cas d'insuffisance d'une subvention départementale, calculée conformément au tableau A ci-annexé, et d'une subvention directe et complémentaire de l'État, calculée conformément au tableau C ci-annexé, en ne tenant compte pour le calcul des subventions que de la portion de dépense couverte au moyen de ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois.

Lorsque l'application des barèmes annexés à la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources imposera à une commune une part plus élevée dans la dépense lui incombant par assisté que celle qui résulterait de l'application des barèmes annexés à

la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, cet excédent des charges sera couvert par une subvention complémentaire allouée à la commune.

La portion de la dépense à couvrir au moyen de cette subvention complémentaire sera répartie entre les départements et l'État, selon le barème B de la loi du 14 juillet 1905.

ART. 28

Sont obligatoires pour les départements, dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 avril 1871 :

1° Les dépenses d'assistance mises à leur charge par les articles 2 et 26.

2° Les subventions à allouer aux communes par application de l'article précédent.

3° Les frais d'administration départementale du service.

En cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus ordinaires disponibles, il est pourvu à ces dépenses à l'aide :

1° D'imposition ou de taxe dont la perception est autorisée par les lois ;

2° D'une subvention de l'État, calculée conformément au tableau B ci-annexé, sur la portion de dépenses couverte au moyen des ressources provenant des revenus ordinaires et de l'impôt.

ART. 29

Indépendamment des subventions à allouer, en vertu des articles précédents, l'État est chargé :

1° Des frais de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables n'ayant aucun domicile de secours.

2° Des frais généraux d'administration et de contrôle occasionnés par l'exécution de la présente loi.

ART. 30

Les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux-hospices possédant en vertu de fondations ou de libéralités des biens dont le revenu a été spécialement affecté à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables seront tenus de contribuer à l'exécution de la présente loi, conformément aux conditions de la donation, jusqu'à concurrence du dit revenu.

ART. 31

Les hospices communaux sont tenus de recevoir gratuitement, autant que leurs ressources propres le permettent, les vieillards, les infirmes et les incurables ayant leur domicile de secours dans la commune où est situé l'établissement et qui ont été désignés par l'hospitalisation conformément à l'article 19. La même obligation incombe aux hospices intercommunaux et cantonaux à l'égard des vieillards, des infirmes et des incurables ayant leur domicile de secours dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés.

ART. 32

L'État contribue, par des subventions, aux dépenses de construction ou d'appropriation d'hospices nécessitées par l'exécution de la présente loi. Cette contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal ou départemental, en raison directe des charges extraordinaires de la commune ou du département, et encore à raison de l'importance des travaux à exécuter conformément à des règles qui seront établies par un règlement d'administration publique.

Si les travaux sont entrepris par plusieurs départements, en

conformité des articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871, ou par un syndicat de commune, la subvention est fixée distinctement pour chacun des départements et pour chacune des communes participant à la dépense.

Les projets doivent être, préalablement approuvés par le ministre de l'Intérieur.

La loi des finances de chaque exercice déterminera le chiffre maximum des subventions à accorder pendant l'année.

ART. 33

Pour les trois années 1907, 1908, 1909, la loi de finances de chaque exercice déterminera la somme que le ministre de l'Intérieur sera autorisé à engager pour les subventions allouées aux départements et aux communes en exécution de la présente loi

TITRE V. — **Compétence.**

ART. 34

Les contestations relatives au domicile de secours sont jugées par le Conseil de préfecture du département où le vieillard, l'infirme ou l'incurable à sa résidence.

ART. 35

En cas de désaccord entre les commissions administratives des hospices et le préfet, et entre les commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des hospices et les conseils municipaux sur l'exécution des dispositions des articles 23, 27, 30 et 31, il est statué par le Conseil de préfecture du département où est situé l'établissement.

ART. 36

Les décisions du Conseil de préfecture peuvent être attaquées devant le Conseil d'État.

Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère d'avocat.

TITRE VI. — Dispositions diverses.

ART. 37

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi à la ville de Paris, en ce qui concerne les articles 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 30 et 31.

ART. 38

Les certificats, significations, jugements, contrats, quittances et autres actes faits en vertu de la présente loi et ayant exclusivement pour objet le service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

ART. 39

Tout inculpé, aux termes des articles 269, 270, 271 et 274 du Code pénal, qui prétendra faire valoir ses titres à l'assistance, pourra obtenir, s'il y a lieu, un sursis à la poursuite et être ultérieurement renvoyé, s'il y a lieu, des fins de la poursuite.

Toutefois, les dispositions du présent article ne sont pas applicables en cas de récidive.

ART. 40

Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux aliénés.

Sont abrogés les articles 43 de la loi du 29 mars 1897, et de la loi du 30 mars 1902 et toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

ART. 41

La présente loi sera applicable à partir du 1^{er} janvier 1907.

Des règlements d'administration publique détermineront, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour assurer son exécution.

Décret du 3 août 1909, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 14 juillet 1905, sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

ARTICLE PREMIER

Lorsque le vieillard, l'infirmes ou l'incurable qui réclame le bénéfice de l'assistance instituée par la loi du 14 juillet 1905, ne peut signer la demande écrite prévue par l'article 7 de la dite loi, il appose sur cette demande un signe dont l'authenticité est attestée par deux témoins domiciliés dans la commune de sa résidence.

ART. 2

Si le postulant est incapable de manifester sa volonté, la demande est établie par le maire du lieu de la résidence, assisté de deux témoins.

S'il est incapable de donner le consentement à l'hospitalisation exigé par l'article 19 de la loi, cette hospitalisation peut être bordonnée par le Conseil municipal sur la proposition du maire.

ART. 3

Le maire est tenu de donner récépissé des demandes adressées au bureau d'assistance et des réclamations destinées à la commission cantonale.

ART. 4

A chaque session ordinaire, le Conseil municipal, saisi des propositions du bureau d'assistance, statue sur l'admission des personnes remplissant les conditions exigées et dont les demandes ont été formées depuis la précédente session.

Le Conseil municipal opère, d'autre part, la radiation des personnes qui auraient été illégalement inscrites sur la liste ou dont la situation se serait modifiée depuis leur admission.

Toute décision de radiation est motivée; elle est notifiée administrativement à l'intéressé et transmise au préfet.

ART. 5

La liste des personnes admises à l'assistance est adressée au sous-préfet qui la transmet dans les vingt jours au préfet.

La liste doit être accompagnée, pour chaque personne admise à l'assistance, des pièces suivantes :

1° Si la personne a plus de 70 ans, un bulletin de naissance, et si elle n'a pas atteint cet âge, un certificat médical établissant qu'elle est atteinte d'une infirmité ou d'une maladie incurable la mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux besoins de l'existence;

2° Un extrait du rôle des contributions délivré par le percepteur de sa résidence;

3° Une attestation du maire indiquant les diverses ressources dont il est de notoriété publique qu'elle dispose;

4° Un état relatif aux membres de la famille tenus de la dette alimentaire et faisant connaître, pour chacun de ceux résidant dans la commune, les nom, adresse, profession, charges de famille, ressources, extrait de rôle des contributions; pour ceux résidant hors de la commune, tous les renseignements ci-dessus visés, que le maire aura pu recueillir;

5° Une attestation du maire indiquant, à l'égard des membres qui s'acquittent de la dette alimentaire, dans quelles conditions ils le font, et certifiant, à l'égard de ceux qui ne s'en acquittent pas, soit qu'il leur est impossible de s'en acquitter, soit qu'ils ont été mis en demeure de le faire et qu'ils s'y sont refusés.

ART. 6

Le délai ouvert au préfet et au sous-préfet pour réclamer devant la Commission cantonale court du jour où la liste ou la décision de radiation est parvenue à la préfecture pour ce qui concerne le préfet, à la sous-préfecture pour ce qui concerne le sous-préfet.

ART. 7

Le délégué des bureaux d'assistance du canton, appelé à faire partie de la Commission cantonale instituée par l'article 11 de la loi du 14 juillet 1905, est nommé ainsi qu'il suit :

Les commissions administratives des bureaux d'assistance sont convoquées par le sous-préfet pour désigner leur représentant.

Les délibérations de chaque commission sont transmises immédiatement à la sous-préfecture par les soins du président.

Le sous-préfet procède au dépouillement, assisté d'un conseiller général et d'un conseiller d'arrondissement désignés par le préfet. Dans le cas où aucun candidat n'a obtenu la majorité

absolue, il est procédé, quinze jours après, à un second tour de scrutin. Cette fois, l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrage, le plus âgé est proclamé élu. La durée du mandat est fixée à quatre ans à dater de l'arrêté du sous-préfet convoquant le bureau d'assistance. Le délégué est indéfiniment rééligible.

ART. 8

Le délégué des sociétés de secours mutuels existant dans le canton, appelé à faire partie de la Commission cantonale est nommé par les conseils d'administration desdites sociétés, conformément aux règles prescrites par le décret du 2 mai 1899.

Dans les villes divisées en plusieurs cantons, ces conseils d'administration désignent un délégué pour chaque Commission cantonale.

ART. 9

La Commission cantonale ne peut siéger valablement qu'autant que quatre de ses membres assistent à la séance. Les décisions ne peuvent être rendues qu'à la majorité des membres présents.

ART. 10

Lorsque la Commission cantonale est saisie de l'une des réclamations visée aux articles 9, 10 et 18 de la loi du 14 juillet 1905, le précédent doit la notifier administrativement au défendeur et le convoquer dans la même forme ainsi que le demandeur, en les avisant qu'ils seront admis à présenter leurs observations.

ART. 11

Les décisions rendues par la Commission cantonale sont motivées.

Elles sont intégralement notifiées par les soins du président et par la voie administrative, aux parties en cause et au préfet.

De plus, elles sont inscrites sur un registre conservé dans les archives de la mairie du chef-lieu de canton et dont communication est due à tout habitant ou contribuable de la commune. Un avis contenant mention de l'inscription de la décision sur le registre est publié à la porte de la mairie.

Le délai de vingt jours, fixé par l'article 11 de la loi pour déférer la décision au ministre de l'Intérieur, court, au profit des parties en cause et du préfet, à partir de la notification de la décision et, au profit de tous les autres intéressés, à partir de l'avis susénoncé.

ART. 12

Lorsque, en exécution de l'article 12 de la loi du 14 juillet 1905, la Commission cantonale, agissant au défaut du Conseil municipal, arrête d'office la liste des bénéficiaires de la dite loi, les décisions qu'elle prend à cet effet sont l'objet des mêmes publications et peuvent donner lieu aux mêmes recours que les décisions du Conseil municipal défaillant.

ART. 13

Les décisions prises par la Commission départementale, en vertu de l'article 14 de la loi du 14 juillet 1905, sont notifiées par le préfet aux intéressés et au maire de la commune de leur résidence, qui doit procéder aux mesures de publicité prévues par l'article 9 de la dite loi.

Le Conseil général, saisi d'une réclamation contre la décision de la Commission départementale statue, sur le rapport du préfet à sa plus prochaine session ; sa décision est notifiée par le préfet aux intéressés et aux maires conformément aux prescriptions du premier paragraphe du présent article.

ART. 14

Les recours portant sur la quotité de l'allocation mensuelle attribuée au bénéficiaire, formés en vertu de l'article 15 de la loi du 14 juillet 1905, contre les décisions de la Commission départementale ou du Conseil général, sont présentés dans les mêmes formes et soumis au même délai que les recours relatifs à l'admission ou à la radiation.

ART. 15

Les décisions de la Commission départementale prononçant la radiation des listes d'assistance doivent être motivées : elles sont notifiées administrativement aux intéressés et transmises au préfet qui en provoque, s'il y a lieu, l'annulation, par application de l'article 88 de la loi du 10 avril 1871.

ART. 16

Toutes les fois qu'une contestation se produit sur le domicile de secours d'une personne qui réclame son admission à l'assistance, les autorités et les juridictions saisies de la demande doivent surseoir à statuer et en informer le préfet du département de la résidence de l'intéressé. Celui-ci saisit immédiatement du litige le Conseil de préfecture auquel il appartient en vertu de l'article 34 de la loi de fixer le domicile de secours.

ASSISTANCE AUX VIEILLARDS

**Nombre des bénéficiaires de la loi du 14 juillet 1905
par 100 habitants.**

(Au 31 décembre 1910.) *Journal officiel* du 10 avril 1911, p. 2922.

1. Corse	2.72
2. Loire	2.40
3. Nord	2.29
4. Allier	2.19
5. Lot.	2.16
6. Cher	2.16
7. Ariège.	2.07
8. Vaucluse	2.04
9. Hérault	2 »
10. Haute-Garonne.	2 »
11. Rhône.	1.96
12. Gard	1.95
13. Bouches-du-Rhône	1.94
14. Aude	1.91
15. Côtes-du-Nord	1.87
16. Calvados.	1.85
17. Seine	1.82
18. Nièvre.	1.78
19. Ille-et-Vilaine	1.75
20. Haute-Vienne	1.73

21.	Seine-Inférieure	1.71
22.	Lozère.	1.68
23.	Aveyron	1.66
24.	Ardèche	1.61
25.	Finistère	1.59
26.	Somme	1.56
27.	Hautes-Alpes	1.56
28.	Tarn-et-Garonne	1.56
29.	Pas-de-Calais	1.55
30.	Saône-et-Loire	1.54
31.	Corrèze	1.54
32.	Basses-Pyrénées	1.52
33.	Tarn	1.51
34.	Pyrénées-Orientales	1.51
35.	Aisne	1.50
36.	Drôme.	1.49
37.	Basses-Alpes.	1.47
38.	Loire-Inférieure	1.43
39.	Indre	1.39
40.	Var.	1.38
41.	Morbihan	1.34
42.	Haute-Loire.	1.34
43.	Maine-et-Loire	1.29
44.	Ardennes.	1.29
45.	Loiret.	1.26
46.	Vosges	1.24
47.	Doubs.	1.23
48.	Isère	1.21
49.	Vendée	1.21
50.	Orne	1.19
51.	Sarthe.	1.18
52.	Jura	1.13

53.	Lot-et-Garonne.	1 13
54.	Cantal.	1.10
55.	Loir-et-Cher.	1.10
56.	Gironde	1.09
57.	Deux-Sèvres.	1.08
58.	Mayenne.	1.08
59.	Manche	1.07
60.	Eure	1.06
61.	Landes	1.05
62.	Dordogne	1.04
63.	Puy-de-Dôme	1.04
64.	Creuse	1.03
65.	Charente.	1.03
66.	Haute-Savoie	1.01
67.	Gers	1
68.	Marne.	0.96
69.	Oise	0.95
70.	Aube	0.94
71.	Vienne.	0.91
72.	Côte-d'Or.	0.88
73.	Charente-Inférieure	0.88
74.	Indre-et-Loire	0.87
75.	Hautes-Pyrénées	0.86
76.	Haute-Marne	0.86
77.	Savoie	0.84
78.	Eure-et-Loir	0.83
79.	Yonne.	0.83
80.	Alpes-Maritimes	0.80
81.	Ain.	0.80
82.	Meurthe-et-Moselle	0.78
83.	Haute-Saône.	0.73
84.	Seine-et-Oise	0.71

85.	Seine-et-Marne.	0.64
86.	Territoire de Belfort.	0.60
87.	Meuse.	0.57

Vu : le Président de la Thèse

JAY

Vu : Le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

LIARD

BIBLIOGRAPHIE

ÉDOUARD CAMPAGNOLE. — L'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Commentaire de la loi du 14 juillet 1905. 2^e édition 1908.

JEAN-MARIE ROUSSEL. — L'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, 1906.

ADRIEN SACHET. — Assistance des vieillards, infirmes et incurables, 1907.

ALBERT RÉVILLON. — L'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, en France, 1906.

Actes du Conseil supérieur de l'assistance publique, fascicules 37, 55, 61, 67 et 92.

Documents parlementaires

Chambre des Députés

Proposition de MM. Rey et Lachière, VI^e législature, n^o 1193.

Rapport de M. Fleury-Ravarin, VI^e législature, n^o 1673.

Proposition de MM. Rey et Lachière, VII^e législature, n^o 714.

Proposition de M. Puech, VII^e législature, n^o 357.

Rapport de M. Bienvenu-Martin, VII^e législature, n^o 1484.

Proposition de M. Coutant, VII^e législature, n^o 2334.

Rapport de M. Rey, VIII^e législature, n^o 222.

Rapport de M. Bienvenu-Martin, VIII^e législature, n^o 889.

Rapport de M. Puech, VIII^e législature, n^o 2610.

Sénat

Proposition de M. Strauss, 1898, n° 10.

Rapport de M. Milliès-Lacroix, 1904, n° 331.

Recueil des lois, décrets, instructions, circulaire et arrêts relatifs au service de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, 4^e édition juin 1910.

Recueil de jurisprudence et des actes de la Commission centrale, I, 1908.

Recueil de jurisprudence et des actes de la Commission centrale, II, 1910.

Rapports sur le fonctionnement de la Commission centrale par M. Hichard de Villeneuve pour les années 1909 et 1910 (extraits du *Journal officiel*).

Rapports de l'Inspection générale des services administratifs pour les années 1909 et 1910 (extraits du *Journal officiel*).

L'assistance en France. Exposé présenté au Congrès international de Copenhague. Rapport de M. Mirman, 1910.

TABLE

	Pages
INTRODUCTION.	1

CHAPITRE PREMIER. — *Historique de la loi.*

L'assistance et l'Ancien Régime. — La Révolution et l'assistance. — Législation charitable. — Essais d'assistance facultative en faveur des vieillards. — Travaux préliminaires de la loi de 1905. — Discussion au Parlement. — Principes directeurs de la nouvelle législation	6
---	---

CHAPITRE II. — *Des assistés.*

Nationalité. — Privilège accordé au produit du travail des intéressés. — Age requis pour prétendre aux bienfaits de la loi. — Appréciation des infirmités ou maladies invoquées. — Régime de faveur institué en faveur des ressources provenant de l'épargne ou de la bienfaisance. — Évaluation des ressources personnelles des assistés	36
---	----

CHAPITRE III. — *Des modes d'assistance.*

Assistance à domicile. — Hospitalisation. — Fixation du taux de l'allocation mensuelle. — Fixité de l'allocation. — Exceptions à cette règle. — Choix des établissements hospitaliers. — Placement familial. —	
--	--

Règles spéciales applicables aux assistés dépourvus de domicile de secours	86
--	----

CHAPITRE IV. — *Domicile de secours.*

Conditions nécessaires pour l'acquisition ou la perte d'un domicile de secours communal ou départemental. — Acquisition définitive à 65 ans. — Exceptions à cette règle, résultant du principe de la non-rétroactivité des lois	113
---	-----

CHAPITRE V. — *Procédure d'admission et de radiation.*

Instruction des demandes. — Justifications nécessaires. — Bureau d'assistance. — Conseil municipal. — Commission départementale. — Commission centrale. — Publicité des admissions. — Dispositions légales permettant de suppléer au mauvais vouloir d'une autorité administrative. — Dispositions spéciales pour Paris. — Permanence de la liste des assistés. Procédure de radiation.	132
---	-----

CHAPITRE VI. — *Des voies de recours.*

Commissions cantonales. — Composition. — Procédure devant ces juridictions. — Commission spéciale de Paris. — Compétence de ces juridictions. — Procédure. — Commission centrale. — Composition. — Procédure. — Caractère juridique des juridictions instituées par la loi de 1905	168
--	-----

CHAPITRE VII. — *Organisation administrative et financière.*

Répartition des charges entre les communes, les départements et l'État. — Règlements départementaux. — Contrôle sur pièces et contrôle local. — Rôle du Conseil général pour le choix des hospices. — Centime	
---	--

démographique. — Subvention spéciale à certaines communes. — Paiement des allocations 208

CHAPITRE VIII. — *Résultat de l'application de la loi de 1905.*

Statistique des assistés. — Progression de leur nombre.
— Charges financières. — Insuffisance du contrôle. —
Amendements dont la loi de 1905 devrait être l'objet. 223

ANNEXES

Loi du 14 juillet 1905	239
Décret du 3 août 1909	255
Proportion des bénéficiaires par département	261

